

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

2 december 2010\*

In de gevoegde zaken C-422/09, C-425/09 en C-426/09,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Symvoulío tis Epikrateias (Griekenland) bij beslissingen van 12 mei 2009, ingekomen bij het Hof op 28 oktober 2009, in de procedures

**Vassiliki Stylianou Vandorou** (C-422/09),

**Vassilios Alexandrou Giankoulis** (C-425/09),

**Ioannis Georgiou Askoxilakis** (C-426/09)

tegen

**Ypourgos Ethnikis Paideias kai Thriskevmaton,**

\* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: K. Schiemann (rapporteur), kamerpresident, L. Bay Larsen en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,  
griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 september 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Skandalou als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Zavvos en H. Støvlbæk als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 1, sub e, en 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16), zoals gewijzigd bij richtlijn 2001/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2001 (PB L 206, blz. 1; hierna: „richtlijn 89/48”).
  
- 2 Die verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen V. Vandorou, V. Giankoulis en I. Askoxilakis enerzijds en de Ypourgos Ethnikis Paideias kai Thriskevmaton (minister van Onderwijs en Eredienst) anderzijds, betreffende een aantal besluiten van de Symvoulío Anagnōrīsis Epangēmatikīs Isotīmias Titlōn Tritovathmīas Ekpaidefsīs (raad voor de erkenning van de gelijkwaardigheid van hogeronderwijsdiploma's; hierna: „Saeitte”). Bij die besluiten stelde de Saeitte het recht van verzoekers in de hoofdgedingen om hun beroep, dat zij in andere lidstaten mogen uitoefenen, in Griekenland uit te oefenen, afhankelijk van compenserende maatregelen, namelijk een proeve van bekwaamheid of een aanpassingsstage.

## Toepasselijke bepalingen

### *De wettelijke regeling van de Unie*

- 3 Blijkens de derde en de vierde overweging van de considerans van richtlijn 89/48 voert deze richtlijn een algemeen stelsel van erkenning van diploma's in, dat de Europese burgers in staat stelt alle beroepsactiviteiten uit te oefenen waarvoor de ontvangende lidstaat een postsecundaire opleiding vereist, voor zover zij in het bezit zijn van dergelijke diploma's die hen op die activiteiten voorbereiden, een studiekeerperiode van ten minste drie jaar afsluiten en in een andere lidstaat zijn uitgereikt.
- 4 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:
  - afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die is aangewezen overeenkomstig zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen,

- waaruit blijkt dat de houder met succes een postsecundaire studiecylus van ten minste drie jaar of een gelijkwaardige deeltijdstudie heeft gevolgd aan een universiteit of een instelling voor hoger onderwijs of een andere instelling van gelijkwaardig opleidingsniveau en, in voorkomend geval, dat hij met succes de beroepsopleiding heeft gevolgd die in aanvulling op de postsecundaire studiecylus wordt vereist, en
  
- 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,

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.

[...]

[...]

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

- d) gereglementeerde beroepsactiviteit: een beroepsactiviteit, voor zover 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 gereglementeerde beroepsactiviteit zijn met name:
- 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.

[...]

- e) beroepservaring: de daadwerkelijke en geoorloofde uitoefening van het betrokken beroep in een lidstaat;
- f) aanpassingsstage: de uitoefening van een gereguleerd beroep in de ontvangende lidstaat onder verantwoordelijkheid van een gekwalificeerde beoefenaar van het betrokken beroep en eventueel gekoppeld aan een aanvullende opleiding. De stage wordt beoordeeld. [...]

- g) proeve van bekwaamheid: een controle, uitsluitend de beroepskennis van de aanvrager betreffende, die door de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat wordt verricht en die tot doel heeft te beoordelen of deze de bekwaamheid bezit om in deze lidstaat een gereguleerd beroep uit te oefenen.

Ten behoeve van deze controle stellen de bevoegde autoriteiten op basis van een vergelijking tussen de in deze lidstaat vereiste opleiding en de opleiding die de aanvrager heeft ontvangen, een lijst op van de vakgebieden die niet bestreken worden door het diploma of de titel(s) die de aanvrager overlegt.

Bij de proeve van bekwaamheid moet in aanmerking worden genomen dat de aanvrager in de lidstaat van oorsprong of herkomst een gekwalificeerde beroepsbeoefenaar is. De proef heeft betrekking op de vakgebieden die moeten worden gekozen uit die welke op de lijst staan en waarvan de kennis een wezenlijke voorwaarde is om het beroep in de ontvangende lidstaat te kunnen uitoefenen. Deze proef kan ook betrekking hebben op de kennis van de deontologie die in de ontvangende lidstaat op de betrokken activiteiten van toepassing is. De voorschriften betreffende de proeve van bekwaamheid worden door de bevoegde autoriteiten van die Staat vastgesteld met inachtneming van het gemeenschapsrecht.

[...]"

- 5 Luidens artikel 2, eerste alinea, is richtlijn 89/48 van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die als zelfstandige of loontrekkende een gereguleerd beroep in een ontvangende lidstaat willen uitoefenen.

6 Artikel 3, eerste alinea, sub a, van richtlijn 89/48 bepaalt:

„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 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, [...]

7 Artikel 4 van richtlijn 89/48 bepaalt:

„1. Artikel 3 belet niet dat de ontvangende lidstaat van de aanvrager eveneens verlangt:

- a) dat hij beroepservaring aantoont, wanneer de duur van de opleiding waarvan hij melding maakt, krachtens artikel 3, sub a en b, ten minste één jaar korter is dan die welke in de ontvangende lidstaat vereist is. [...]

[...]



b) dat hij een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt:

- wanneer de door hem ontvangen opleiding volgens artikel 3, sub a en b, betrekking heeft op vakgebieden die wezenlijk verschillen van die welke worden bestreken door het in de ontvangende lidstaat voorgeschreven diploma, of

[...]

Indien de ontvangende lidstaat overweegt om van de aanvrager te verlangen dat deze een aanpassingsstage volbrengt of een proeve van bekwaamheid aflegt, moet hij eerst nagaan of de kennis die de aanvrager tijdens zijn beroepservaring heeft verworven, van dien aard is dat het wezenlijke verschil als bedoeld in de eerste alinea daardoor geheel of ten dele wordt ondervangen.

Indien de ontvangende lidstaat van deze mogelijkheid gebruik maakt, moet hij de aanvrager het recht laten om te kiezen tussen een aanpassingsstage en een proeve van bekwaamheid. Voor beroepen voor de uitoefening waarvan een precieze kennis van het nationale recht vereist is en waarvoor het verstrekken van adviezen en/of verlenen van bijstand op het gebied van het nationale recht een wezenlijk en vast onderdeel van de uitoefening van beroepsactiviteit is, kan de ontvangende lidstaat, in afwijking van dit beginsel, ofwel een aanpassingsstage, ofwel een proeve van bekwaamheid voorschrijven. [...]

2. De ontvangende lidstaat mag evenwel de bepalingen van lid 1, sub a en b, niet cumulatief toepassen.”

## *Nationale regeling*

### De maatregelen ter omzetting van richtlijn 89/48 in nationaal recht

- 8 Presidentieel besluit 165/2000 van 23 juni 2000 (FEK A' 149/28.6.2000), zoals gewijzigd bij de presidentiële besluiten 373/2001 van 22 oktober 2001 (FEK A' 251) en 385/2002 van 23 december 2002 (FEK A' 334; hierna: „besluit 165/2000”), beoogt richtlijn 89/48 om te zetten in Grieks recht.
- 9 De artikelen 2, leden 5 en 7, 3, 4, lid 1, sub a, en 5 van besluit 165/2000 nemen de artikelen 1, sub e en g, 2, eerste alinea, 3, eerste alinea, sub a, en 4 van richtlijn 89/48 over.
- 10 Bij artikel 10 van besluit 165/2000 wordt binnen het ministerie van Onderwijs en Ere-dienst de Saeitte opgericht als een collegiale instantie waaraan krachtens artikel 11 van dit besluit de taak is opgedragen om te beslissen op aanvragen tot erkenning van hogeronderwijsdiploma's die binnen de werkingssfeer van richtlijn 89/48 vallen.

### De beroepen van werktuigbouwkundig ingenieur en van telecommunicatie-ingenieur

- 11 In Griekenland zijn de beroepen van werktuigbouwkundig ingenieur en van telecom-municatie-ingenieur geregelenteerde beroepen waarvan de uitoefening is voorbe-houden aan de leden van de Techniko Epimelitirio tis Elladas (technische kamer van Griekenland; hierna: „TEE”).

- 12 Artikel 2, lid 1, van het presidentieel besluit van 27 november en 14 december 1926 houdende codificatie van de bepalingen betreffende de samenstelling van de TEE (FEK A' 430), zoals gewijzigd bij wet 1486/1984 (FEK A' 161) en presidentieel besluit 512/1991 van 30 november en 12 december 1991 (FEK A' 190; hierna: „TEE-besluit”), bepaalt dat onderdanen van de lidstaten als leden van het TEE moeten worden ingeschreven „wanneer zij houder zijn van een diploma van het Ethniko Metsovio Polytechnio, de polytechnische scholen van het land of gelijkwaardige scholen in het buitenland na het verkrijgen van de vergunning voor de uitoefening van het beroep”.
- 13 De beroepsbeoefenaars worden ingedeeld in negen, in artikel 2, lid 5, van dit besluit opgesomde specialismen, waaronder dat van werktuigbouwkundig ingenieur; het specialisme van telecommunicatie-ingenieur ontbreekt in die lijst.
- 14 Naar luid van artikel 2, lid 6, van het TEE-besluit worden specialismen die niet genoemd worden in artikel 2, lid 5, van dat besluit ingedeeld bij het specialisme dat daar het meest verwant mee is. Los daarvan heeft een lid van de TEE dat op deze wijze is ingedeeld de rechten die volgens de geldende wetgeving zijn verbonden aan het specialisme of de specialisatie die is vermeld op de toelating tot de beroepsuitoefening.
- 15 Artikel 4, lid 3, van het TEE-besluit bepaalt met name dat de TEE de examens organiseert, overeenkomstig de geldende bepalingen de toelating tot het beroep van ingenieur afgeeft en het register van de ingenieurs bijhoudt.
- 16 In dat verband verlenen de artikelen 1 en 4 van wet 1225/1981 van 30 en 31 december 1981 (FEK B' 713) de TEE de bevoegdheid om de vergunning voor de uitoefening van het beroep in Griekenland af te geven aan de ingenieurs met een diploma van Griekse

hogescholen of van gelijkwaardige hogescholen in het buitenland. Volgens artikel 1, lid 3, van die wet geldt dat ook voor ingenieurs met een diploma van hogescholen in het buitenland met specialismen die niet overeenstemmen met die van ingenieurs met een diploma van een Griekse hogeschool.

- 17 Op grond van wet 1225/1981 bepaalde interministerieel besluit ED 5/4/339 van 14 september en 5 oktober 1984, vastgesteld door de minister van Openbare Werken en de minister van Onderwijs en Eredienst, de procedure volgens welke de TEE de vergunning voor de uitoefening van het beroep van ingenieur afgeeft.

## **Hoofdingen en prejudiciële vragen**

### *Zaak C-422/09 (Vandorou)*

- 18 Nadat zij van september 1994 tot februari 1997 lessen had gevolgd en derdecyclus-examens had afgelegd aan de London Guildhall University (universiteit van Londen Guildhall) (Verenigd Koninkrijk), kreeg Vandorou de titel van „Master of Business Administration”. Tijdens haar studie werkte zij in het Verenigd Koninkrijk, onder meer bij Elf Oil Ltd (hierna: „Elf Oil”).
- 19 Op 15 augustus 1997 schreef Vandorou zich in bij de Association of Chartered Certified Accountants (kamer van geregistreerde accountants van het Verenigd Koninkrijk; hierna: „ACCA”). Nadat zij met succes een examencyclus had afgesloten

en de vereiste en goedgekeurde stage had gelopen in de accounting/auditingsector, werd zij op 17 april 2000 officieel lid van deze beroepsorganisatie en kreeg zij de titel van „Chartered Certified Accountant” (geregistreerd accountant/auditeur). Tussen die twee data werkte Vandorou in Griekenland bij de naamloze auditvennootschap Pricewaterhouse Coopers (hierna: „Pricewaterhouse Coopers”).

- 20 Op 10 april 2002 diende Vandorou bij de Saeitte een aanvraag in tot erkenning van haar recht om in Griekenland het beroep van accountant-belastingconsulent uit te oefenen.
- 21 Zij legde verklaringen over waaruit bleek dat zij het recht had om in het Verenigd Koninkrijk het beroep van „Chartered Certified Accountant” uit te oefenen, en waarin werd beschreven welke werkzaamheden dat beroep omvat. Voorts beriep zij zich op de beroepservaring die zij had opgedaan bij Elf Oil en Pricewaterhouse Coopers en legde zij desbetreffende verklaringen van die ondernemingen over.
- 22 Bij besluit nr. 80 van 23 maart 2004 (hierna: „eerste bestreden besluit”) stelde de Saeitte allereerst vast dat het beroep van accountant zowel in Griekenland als in het Verenigd Koninkrijk een gereguleerd beroep is en dat Vandorou, als houdster van de beroepstitel van „Chartered Certified Accountant” die is afgegeven door de ACCA, een beroepsorganisatie in het Verenigd Koninkrijk, overeenkomstig richtlijn 89/48 en besluit 165/2000 moest worden aangemerkt als houdster van een accountantsdiploma. Vervolgens besliste de Saeitte dat Vandorou „wegens de wezenlijke verschillen tussen het door haar gevolgde studieprogramma en de accountantsopleiding in Griekenland” moest worden onderworpen aan compenserende maatregelen. Hij stelde daarop een commissie van drie personen in om de inhoud van de aan verzoekster op te leggen maatregelen nader te bepalen.

- 23 Op grond van het besluit van deze commissie met drie leden legde de Saeitte Vandorou vervolgens bij besluit nr. 89 van 25 oktober 2004 (hierna: „tweede bestreden besluit”) bij wege van compenserende maatregel om in Griekenland het beroep van accountant-belastingconsulent te mogen uitoefenen, een proeve van bekwaamheid in het nationale recht op, inzonderheid met betrekking tot het vennootschaps-, het handels-, het arbeids- en het belastingrecht, aangezien voor de uitoefening van het beroep van accountant-belastingconsulent precieze kennis van het nationale recht vereist is. Op grond van artikel 5 van besluit 165/2000, dat artikel 4, lid 1, sub b, derde alinea, van richtlijn 89/48 omzet, bepaalde de Saeitte verder dat Vandorou niet kon kiezen tussen een proeve van bekwaamheid en een aanpassingsstage, aangezien het beroep van accountant-belastingconsulent een beroep is „voor de uitoefening waarvan een precieze kennis van het nationale recht vereist is en waarvoor het verstrekken van adviezen en/of verlenen van bijstand op het gebied van het nationale recht een wezenlijk en vast onderdeel van de uitoefening van beroepsactiviteit is”.
- 24 Ten slotte was de Saeitte van mening dat de beroepservaring die Vandorou in Griekenland had opgedaan tijdens haar werkzaamheid bij Pricewaterhouse Coopers niet in aanmerking kon worden genomen. Aan de voorwaarden van artikel 2, lid 5, van besluit 165/2000, dat het begrip „beroepservaring” in navolging van artikel 1, sub e, van richtlijn 89/48 omschrijft als „de daadwerkelijke en geoorloofde uitoefening van het betrokken beroep in een lidstaat”, was immers niet voldaan, aangezien Vandorou gedurende het tijdvak waarin zij die beroepservaring heeft opgedaan, geen toestemming had om in Griekenland het beroep van accountant uit te oefenen.
- 25 Vandorou stelde daarop bij het Symvoulio tis Epikrateias twee beroepen in tegen het eerste en het tweede bestreden besluit.
- 26 Met betrekking tot het beroep tegen het eerste bestreden besluit, meent het Symvoulio tis Epikrateias dat het besluit nietig moet worden verklaard omdat ontoereikend is gemotiveerd waarom aan Vandorou compenserende maatregelen worden opgelegd.

De Saeitte heeft namelijk enkel in het algemeen en vaag verwezen naar „wezenlijke verschillen tussen het [...] studieprogramma”, terwijl hij concreet en specifiek de vakgebieden moest vermelden waarop de opleiding van Vandorou betrekking had, de vakgebieden die door het corresponderende Griekse diploma worden bestreken en de verschillen daartussen, en een volledig en individueel gemotiveerd oordeel moest geven betreffende de wezenlijke aard van deze verschillen.

27 Aangaande het beroep tegen het tweede bestreden besluit stelt de verwijzende rechter vast dat de geldigheid daarvan afhangt van de geldigheid van het eerste bestreden besluit, zodat de nietigverklaring van het eerste moet leiden tot nietigverklaring van het tweede.

28 Het Symvoulio tis Epikrateias meent echter dat in deze context ook het middel tot nietigverklaring moet worden onderzocht volgens hetwelk de motivering van het tweede bestreden besluit blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting voor zover de Saeitte zich daarin op het standpunt heeft gesteld dat voor de beoordeling of Vandorou compenserende maatregelen moesten worden opgelegd, de door haar in Griekenland opgedane beroepservaring geheel buiten beschouwing moest worden gelaten. De verwijzende rechter acht een onderzoek van dit middel noodzakelijk, aangezien de identificatie van de onderwerpen die de bevoegde nationale autoriteit na de nietigverklaring van de bestreden besluiten moet onderzoeken, bijdraagt tot een nauwkeurige afbakening van haar verplichtingen wanneer zij zich moet voegen naar het nietigverklaringsarrest en daardoor, mede gelet op het beginsel van proceseconomie, tot het verschaffen aan Vandorou van volledige en effectieve rechtsbescherming.

29 Daarop heeft het Symvoulio tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet onder ‚beroepservaring’ in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48 [...], die de nationale autoriteit in aanmerking neemt om te bepalen of de kennis die

een belanghebbende op grond van die ervaring heeft opgedaan, van dien aard is dat daardoor geheel of ten dele de wezenlijke verschillen worden ondervangen tussen de vakgebieden waarop de opleiding betrekking heeft die de belanghebbende in de lidstaat van herkomst heeft genoten, en die welke bestreken worden door het in de ontvangende lidstaat voorgeschreven diploma, mede worden verstaan een ervaring met de volgende cumulatieve kenmerken:

- a) zij is door de belanghebbende opgedaan na verwerving van het diploma dat toegang verleent tot een bepaald gereguleerd beroep in de lidstaat van herkomst;
  
- b) zij is opgedaan in het kader van de uitoefening, in de ontvangende lidstaat, van beroepsactiviteiten die weliswaar niet gelijk zijn te stellen met het gereguleerde beroep, de uitoefening waarvan de belanghebbende heeft aangevraagd op basis van richtlijn 89/48 (en dat overigens in de ontvangende lidstaat vóór de inwilliging van die aanvraag ook niet op rechtmatige wijze kan worden uitgeoefend), maar die naar het inhoudelijke oordeel van de tot beslissing op de aanvraag bevoegde autoriteit verwant zijn met het genoemde gereguleerde beroep, en
  
- c) zij is wegens deze verwantschap naar het inhoudelijke oordeel van de genoemde nationale autoriteit, van dien aard dat de wezenlijke verschillen tussen de vakgebieden waarop de door de belanghebbende in een lidstaat genoten opleiding betrekking had en de vakgebieden die door het diploma in de ontvangende lidstaat worden bestreken, daardoor ten minste ten dele worden ondervangen.?"



*Zaak C-425/09 (Giankoulis)*

- 30 Giankoulis is houder van een diploma van de afdeling werktuigkunde van de faculteit toegepaste technologie van de Technologiko Ekpaideftiko Idryma te Kavala (Griekenland) en van een derdecyclusdiploma „Master of Science” van het Cranfield Institute of Technology (Verenigd Koninkrijk) op het gebied van productiesystemen.
- 31 Op 17 april 1996 is Giankoulis aangeworven door Elliniki Viomichania Alouminiou AE (hierna: „Elliniki Viomichania Alouminiou”). Hij werkte daar tot 31 december 1997 als tweede werktuigkundige belast met het onderhoud van de gieterij, en tot 31 december 2000 als hoofd van de werktuigkundige onderhoudsafdeling bij de gieterij.
- 32 Sinds 12 juli 2000 is Giankoulis lid van de Institution of mechanical engineers (Instituut van de werktuigbouwkundig ingenieurs van het Verenigd Koninkrijk). Overeenkomstig een op 8 november 2000 door dat instituut afgegeven certificaat mag hij de titel van „Chartered Engineer” voeren. Hij is in het register van „Chartered Engineers” ingeschreven op grond van zijn academische kwalificaties en zijn in Griekenland opgedane beroepservaring.
- 33 Sinds 1 januari 2002 werkt Giankoulis als tweede werktuigkundige onderhoud op de afdeling gieterij-continu gieten van Elliniki Viomichania Alouminiou.

- 34 Op 9 maart 2001 diende Giankoulis bij de Saeitte een aanvraag in tot erkenning van zijn recht om in Griekenland het beroep van werktuigbouwkundig ingenieur uit te oefenen. Behalve bewijzen van de door hem gevolgde academische opleiding legde hij een verklaring over betreffende de beroepservaring die hij had opgedaan bij Elliniki Viomichania Alouminiou.
- 35 Na verschillende bijeenkomsten tijdens welke het onderzoek van de aanvraag werd verdaagd, stelde de Saeitte bij besluit nr. 42 van 8 april 2002 (hierna: „derde bestreden besluit”) vast dat de opleiding die Giankoulis heeft gevolgd aan de Technologiko Ekpaideftiko Idryma te Kavala wezenlijk verschilde van de opleiding aan de polytechnische faculteiten van de hogescholen in Griekenland, en dat zijn beroepservaring, die enkel in Griekenland was opgedaan, geen verband hield met het beroep van werktuigbouwkundig ingenieur. De Saeitte was verder van mening dat om die wezenlijke verschillen in de opleiding te compenseren, aan Giankoulis compenserende maatregelen moesten worden opgelegd, en besliste een commissie van drie leden in te stellen om de inhoud van die maatregelen nader te bepalen.
- 36 In haar proces-verbaal van 12 november 2002 stelde die commissie voor, Giankoulis een examen of een driejarige stage op te leggen met betrekking tot vier onderwerpen, zodat hij voldoet aan de basiskennis die vereist is voor een werktuigbouwkundig ingenieur, en met betrekking tot zeven andere onderwerpen die de vakgebieden bestrijken die zijn vereist voor het beroep van elektrotechnisch ingenieur.
- 37 Na twee verdere verdagingen stelde de Saeitte besluit nr. 87 van 21 september 2004 (hierna: „vierde bestreden besluit”) vast, waarbij hij het voorstel van die commissie slechts aanvaardde met betrekking tot de compenserende maatregelen inzake het beroep van werktuigbouwkundig ingenieur. De Saeitte legde Giankoulis bij wege van compenserende maatregelen op, zich te onderwerpen aan een examen of een begeleide

driejarige stage op de volgende vakgebieden van een werktuigbouwkundig ingenieur: „Verwarmingstechniek — Warmtemotoren — Verwarmingsinstallaties — Koelinstallaties — Airconditioning — Hefinstallaties — Hydraulische systemen en pompkamers”.

- 38 Giankoulis stelde daarop een beroep in bij het Symvoulio tis Epikrateias waarin hij met name nietigverklaring vorderde van het derde en het vierde bestreden besluit.
- 39 Met betrekking tot het derde bestreden besluit meent het Symvoulio tis Epikrateias dat het besluit nietig moet worden verklaard omdat ontoereikend is gemotiveerd waarom aan Giankoulis compenserende maatregelen worden opgelegd. De Saeitte heeft namelijk enkel in het algemeen en vaag verwezen naar wezenlijke verschillen in de opleiding van Giankoulis, terwijl hij concreet en specifiek de vakgebieden moest vermelden waarop de opleiding van Giankoulis betrekking had, de vakgebieden die de inhoud vormen van de studie die in Griekenland leiden tot de afgifte van het diploma op grond waarvan volgens de wet de gereguleerde beroepsactiviteiten van een werktuigbouwkundig ingenieur mogen worden uitgeoefend, en de verschillen daartussen, en een volledig en individueel gemotiveerd oordeel moest geven betreffende de wezenlijke aard van deze verschillen.
- 40 Aangaande het beroep tegen het vierde bestreden besluit stelt de verwijzende rechter vast dat de geldigheid daarvan afhangt van de geldigheid van het derde bestreden besluit, zodat de nietigverklaring van het derde moet leiden tot nietigverklaring van het vierde.
- 41 Het Symvoulio tis Epikrateias meent echter dat in deze context ook het middel tot nietigverklaring moet worden onderzocht volgens hetwelk de motivering van het vierde bestreden besluit blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting voor zover de Saeitte, door de goedkeuring van het voorstel van de commissie met drie leden, bij de

oplegging van compenserende maatregelen heeft geoordeeld dat de beroepservaring die de aanvrager in Griekenland had opgedaan, niet in aanmerking kon worden genomen. De verwijzende rechter acht een onderzoek van dit middel noodzakelijk, aangezien de identificatie van de onderwerpen die de bevoegde nationale autoriteit na de nietigverklaring van de bestreden besluiten moet onderzoeken, bijdraagt tot een nauwkeurige afbakening van haar verplichtingen wanneer zij zich moet voegen naar het nietigverklaringsarrest en daardoor, mede gelet op het beginsel van proceseconomie, tot het verschaffen aan Giakoullis van volledige en effectieve rechtsbescherming.

42 Bij het onderzoek van dit middel betwijfelt de verwijzende rechter of de beroepservaring die Giakoullis heeft opgedaan nadat hij de titel van „Chartered Engineer” had gekregen, „beroepservaring” is die bij de toepassing van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48 in aanmerking moet worden genomen.

43 Daarop heeft het Symvoulío tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Komt de term ‚beroepservaring’ in artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48 [...] overeen met de term ‚beroepservaring’ zoals gedefinieerd in artikel 1, sub e, van die richtlijn, en kan hieronder een ervaring worden verstaan met de volgende cumulatieve kenmerken:

a) zij is door de belanghebbende opgedaan na verwerving van het diploma dat toegang verleent tot een bepaald gereguleerd beroep in de lidstaat van herkomst;

- b) zij is opgedaan in het kader van de uitoefening van het beroep waarop de aanvraag uit hoofde van richtlijn 89/48 betrekking heeft (zie de termen ‚the profession concerned‘, ‚la profession concerné‘, en ‚der betreffende Beruf‘; in de Engelse, de Franse en de Duitse taalversie van de richtlijn), en
- c) zij is opgedaan in het kader van een rechtmatige uitoefening van het beroep, dat wil zeggen volgens de regels en voorwaarden van de desbetreffende wetgeving van de lidstaat van beroepsuitoefening, zodat de ervaring die vóór de inwilliging van de aanvraag is opgedaan in het betrokken beroep in de lidstaat van ontvangst niet kan worden meegerekend, aangezien het betrokken beroep in de lidstaat van ontvangst vóór dat tijdstip niet rechtmatig kon worden uitgeoefend (vanzelfsprekend onder voorbehoud van artikel 5 van de richtlijn, dat onder bepaalde voorwaarden — ter voltooiing van het beroepsonderwijs dat niet is gevolgd in de lidstaat van herkomst — de uitoefening van het beroep in de ontvangende lidstaat toestaat met de bijstand van een geschoolde beroepsbeoefenaar).”

*Zaak C-426/09 (Askoxilakis)*

- <sup>44</sup> Askoxilakis heeft een diploma van natuurkundige van de faculteit Natuurkunde van de universiteit van Kreta (Griekenland) en een derdecyclusdiploma in de specialisatie telecommunicatie-ingenieur van de faculteit Elektrotechniek en informatica van de universiteit van München (Duitsland). Op grond van dit laatste heeft hij het recht om in Duitsland gereguleerde beroepsactiviteiten als communicatie-ingenieur uit te oefenen.
- <sup>45</sup> Op 21 oktober 2003 diende Askoxilakis bij de Saeitte een aanvraag in tot erkenning van zijn recht om in Griekenland het beroep van telecommunicatie-ingenieur uit te

oefenen. Behalve bewijzen van de door hem gevolgde academische opleiding legde hij een verklaring over van het informatica-instituut van de Instelling voor onderzoek en technologie (hierna: „ITE”) waaruit bleek dat hij van 1 augustus 2002 tot 28 februari 2003 had gewerkt in het kader van het onderzoeksprogramma van deze instelling, en vanaf 1 maart 2003 als bijzonder technisch wetenschappelijk medewerker, met name bij het laboratorium „telecommunicatie en netwerken”. Op verzoek van de Saeitte legde Askoxilakis nog een tweede verklaring van de ITE over, waarin zijn werkzaamheden bij die instelling nader werden beschreven.

46 Bij besluit nr. 87 van 21 september 2004 (hierna: „vijfde bestreden besluit”) legde de Saeitte Askoxilakis compenserende maatregelen op teneinde de wezenlijke verschillen te ondervangen tussen zijn opleiding en de vakgebieden die bestreken worden door de opleiding tot het beroep van ingenieur in de informatica, telecommunicatie en netwerken die wordt gegeven aan de polytechnische scholen in Griekenland. De Saeitte besliste tevens een commissie van drie leden in te stellen om de inhoud van die compenserende maatregelen nader te bepalen.

47 In haar verslag van 10 februari 2005 stelde die commissie een proeve van bekwaamheid of een driejarige aanpassingsstage voor op de volgende vakgebieden: „A. Ontwerp van digitale, elektrische en analoge circuits. Netwerkanalyse. B. Computers. Microcomputersystemen. Computersturingssystemen. Ontwerp en realisatie van programmeertalen. Algoritmen en complexiteit. Datastructuren en databases. Softwaretechnologie. C. Telecommunicatie en netwerken. Modulatie. Golfmeting. Spectrumbepaling en signaaltransmissie. Draadloze verbindingen en transmissie. Internet en toepassingen”.

48 Bij besluit nr. 96 van 8 maart 2005 (hierna: „zesde bestreden besluit”) volgde de Saeitte dat verslag en legde het Askoxilakis die compenserende maatregelen op, zonder rekening te houden met de beroepservaring die hij had opgedaan bij de ITE.

- 49 Askoxilakis stelde daarop beroep in, met name tegen het vijfde en het zesde bestreden besluit.
- 50 Wat in de eerste plaats het vijfde bestreden besluit betreft, meent het Symvoulio tis Epikrateias dat het besluit nietig moet worden verklaard omdat ontoereikend is gemotiveerd waarom aan Askoxilakis compenserende maatregelen worden opgelegd. De Saeitte heeft namelijk enkel in het algemeen en vaag verwezen naar „wezenlijke verschillen”, terwijl hij concreet en specifiek de vakgebieden moest vermelden waarop de opleiding van Askoxilakis betrekking had, de vakgebieden die de inhoud vormen van de studie die in Griekenland leiden tot de afgifte van het diploma op grond waarvan de beroepsactiviteiten van een telecommunicatie-ingenieur mogen worden uitgeoefend, en de verschillen daartussen, en een volledig en individueel gemotiveerd oordeel moest geven betreffende de wezenlijke aard van deze verschillen.
- 51 Wat in de tweede plaats het zesde bestreden besluit betreft, stelt het Symvoulio tis Epikrateias vast dat de geldigheid daarvan afhangt van de geldigheid van het vijfde bestreden besluit, zodat de nietigverklaring van het vijfde moet leiden tot nietigverklaring van het zesde.
- 52 Het Symvoulio tis Epikrateias meent echter dat in deze context ook het middel tot nietigverklaring moet worden onderzocht volgens hetwelk de motivering van het zesde bestreden besluit blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting voor zover de Saeitte geen rekening heeft gehouden met de door Askoxilakis aangevoerde beroepservaring. De verwijzende rechter acht een onderzoek van dit middel noodzakelijk, aangezien de identificatie van de onderwerpen die de bevoegde nationale autoriteit na de nietigverklaring van de bestreden besluiten moet onderzoeken, bijdraagt tot een nauwkeurige afbakening van haar verplichtingen wanneer zij zich moet voegen naar het nietigverklaringsarrest en daardoor, mede gelet op het beginsel van proceseconomie, tot het verschaffen aan Askoxilakis van volledige en effectieve rechtsbescherming.

- 53 Bij het onderzoek van dit middel betwijfelt de verwijzende rechter of de arbeid die Askoxilakis heeft verricht bij de ITE „beroepservaring” oplevert die bij de toepassing van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48 in aanmerking moet worden genomen.
- 54 Daarop heeft het Symvoulío tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Komt de term ‚beroepservaring’ in artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/48 [...] overeen met de term ‚beroepservaring’ zoals gedefinieerd in artikel 1, sub e, van die richtlijn, en kan hieronder een ervaring worden verstaan met de volgende cumulatieve kenmerken:

- a) zij is door de belanghebbende opgedaan na verwerving van het diploma dat toegang verleent tot een bepaald gereguleerd beroep in de lidstaat van herkomst;
  
- b) zij is opgedaan in het kader van de uitoefening van het beroep waarop de aanvraag uit hoofde van richtlijn 89/48 betrekking heeft (zie de termen ‚the profession concerned’, ‚la profession concernée’, en ‚der betreffende Beruf’; in de Engelse, de Franse en de Duitse taalversie van de richtlijn), en
  
- c) zij is opgedaan in het kader van een rechtmatige uitoefening van het beroep, dat wil zeggen volgens de regels en voorwaarden van de desbetreffende wetgeving van de lidstaat van beroepsuitoefening, zodat de ervaring die vóór de inwilliging van de aanvraag is opgedaan in het betrokken beroep in de lidstaat van ontvangst



niet kan worden meegerekend, aangezien het betrokken beroep in de lidstaat van ontvangst vóór dat tijdstip niet rechtmatig kon worden uitgeoefend (vanzelfsprekend onder voorbehoud van artikel 5 van de richtlijn, dat onder bepaalde voorwaarden — ter voltooiing van het beroepsonderwijs dat niet is gevolgd in de lidstaat van herkomst — de uitoefening van het beroep in de ontvangende lidstaat toestaat met de bijstand van een geschoolde beroepsbeoefenaar).”

- 55 Bij beschikking van de president van het Hof van 3 februari 2009 zijn de zaken C-422/09, C-425/09 en C-426/09 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 56 Uit de aan het Hof overgelegde dossiers blijkt dat de drie verzoekers in de hoofdgedingen in Griekenland een gereguleerd beroep willen uitoefenen op grond van hun recht om in een andere lidstaat een overeenkomstig gereguleerd beroep uit te oefenen. Voor elke verzoeker heeft de Saeitte vastgesteld dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de opleiding die de verzoekers in de hoofdgedingen hebben genoten en de opleiding die normaliter wordt verstrekt met het oog op de uitoefening van de overeenkomstige beroepen in Griekenland, en deze autoriteit heeft het bijgevolg noodzakelijk geacht compenserende maatregelen op te leggen, zoals is voorzien in artikel 4 van richtlijn 89/48.
- 57 Bij de vaststelling van de omvang van die compenserende maatregelen heeft de Saeitte gemeend dat de praktijkervaring van verzoekers in de hoofdgedingen niet in aanmerking kon worden genomen, zonder dat hij heeft onderzocht of die ervaring de wezenlijke verschillen tussen de opleidingen geheel of ten dele konden ondervangen.

- 58 Met zijn prejudiciële vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in welke mate een nationale autoriteit die is belast met de erkenning van in andere lidstaten verworven beroepskwalificaties, bij de vaststelling van eventuele compenserende maatregelen die de wezenlijke verschillen tussen de door een aanvrager gevolgde opleiding en de opleiding die in de ontvangende lidstaat vereist is, moeten goedmaken, rekening moet houden met praktijkervaring die die verschillen geheel of ten dele kan ondervangen.
- 59 Dienaangaande moet allereerst worden vastgesteld dat de praktijkervaring die verzoekers in de hoofdgedingen tijdens hun werkzaamheden hebben opgedaan, volgens de aan het Hof verstrekte gegevens niet kan worden aangemerkt als „beroepservaring” in de zin van artikel 1, sub e, van richtlijn 89/48.
- 60 Die uitdrukking ziet blijkens de omschrijving in die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 1, sub a, c en d, van de richtlijn namelijk op de uitoefening van gereguleerde beroepsactiviteiten, voor zover de toegang tot of de uitoefening daarvan, krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen normaliter afhankelijk is gesteld van het bezit van een „diploma” in de zin van artikel 1, sub a.
- 61 De ervaring die verzoekers in de hoofdgedingen hebben opgedaan voor zij het diploma hebben behaald dat hun het recht verleent in een lidstaat het betrokken beroep uit te oefenen, kan echter niet mede de uitoefening van dergelijke gereguleerde beroepsactiviteiten omvatten. Dat is met name het geval voor de ervaring die Vandorou bij Elf Oil en Pricewaterhouse Coopers heeft opgedaan alvorens zij lid is geworden van de ACCA en voor de ervaring die Giankoulis bij Elliniki Viomichania Alouminiou heeft opgedaan alvorens hij lid is geworden van het Instituut van de werktuigbouwkundig ingenieurs van het Verenigd Koninkrijk.

- 62 Als de uitoefening van gereguleerde beroepsactiviteiten kan, zelfs na het behalen van het diploma dat het recht verleent om in een lidstaat het betrokken beroep uit te oefenen, in beginsel trouwens evenmin worden beschouwd, arbeid die is verricht in een andere lidstaat waar het recht om dat beroep uit te oefenen nog niet is verkregen.
- 63 Zo kan de ervaring die Vandorou, na de hoedanigheid van lid van de ACCA te hebben verkregen, bij Pricewaterhouse Coopers heeft opgedaan door te werken in Griekenland, niet worden aangemerkt als „beroepservaring” in de zin van artikel 1, sub e, van richtlijn 89/48. Het zelfde geldt voor de ervaring die Giankoulis heeft opgedaan bij Elliniki Viomichania Alouminiou nadat hij lid was geworden van het Instituut van de werktuigbouwkundig ingenieurs van het Verenigd Koninkrijk, en voor de ervaring die Askoxilakis heeft opgedaan bij de ITE.
- 64 Bijgevolg vloeit uit artikel 4, lid 1, sub b, tweede alinea, van richtlijn 89/48 geen enkele verplichting voort om rekening te houden met praktijkervaring als die van de verzoekers in de hoofdgedingen, die geen „beroepservaring” is in de zin van artikel 1, sub e, van die richtlijn.
- 65 Beklemtoond moet evenwel worden, dat maatregelen die worden getroffen ter uitvoering van het recht van de Unie in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van dat recht, met name het evenredigheidsbeginsel. Dienaangaande blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de draagwijdte van artikel 4 van richtlijn 89/48, dat uitdrukkelijk compenserende maatregelen toestaat, dient te worden beperkt tot het geval waarin deze evenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie arresten van 19 januari 2006, Colegio, C-330/03, Jurispr. blz. I-801, punt 24, en 17 april 2008, Van Leuken, C-197/06, Jurispr. blz. I-2627, punt 39).

- 66 Het Hof heeft trouwens reeds gepreciseerd dat de feitelijke uitoefening van de in de artikelen 39 EG en 43 EG gewaarborgde fundamentele vrijheden op ongerechtvaardigde wijze kan worden belemmerd indien de bevoegde nationale autoriteiten die belast zijn met de erkenning van in een andere lidstaat verkregen beroepstitels geen rekening houden met kennis en bekwaamheden die reeds zijn verworven door een aanvrager die op het nationale grondgebied een beroep wil uitoefenen waarvan de toegang volgens de nationale regeling afhankelijk is van het bezit van een diploma of een beroepskwalificatie (zie in die zin arresten van 7 mei 1991, *Vlassopoulou*, C-340/89, Jurispr. blz. I-2357, punt 15, en 8 juli 1999, *Fernández de Bobadilla*, C-234/97, Jurispr. blz. I-4773, punt 33).
- 67 Alvorens compenserende maatregelen op te leggen teneinde de verschillen tussen de opleiding in de lidstaat van herkomst van een aanvrager en in de ontvangende lidstaat te ondervangen, moeten de bevoegde nationale autoriteiten derhalve beoordelen of de kennis die een aanvrager door praktijkervaring heeft verworven, waaronder de kennis die is verworven in de ontvangende lidstaat, volstaat voor het bewijs dat de door deze laatste vereiste kennis is verworven (zie in die zin reeds aangehaalde arresten *Vlassopoulou*, punt 20, en *Fernández de Bobadilla*, punt 33; arresten van 13 november 2003, *Morgenbesser*, C-313/01, Jurispr. blz. I-13467, punt 62, en 10 december 2009, *Pešlá*, C-345/08, Jurispr. blz. I-11677, punt 41).
- 68 Stellig zal meestal de ervaring die is opgedaan bij de uitoefening van het betrokken gereguleerde beroep in de lidstaat van herkomst voor die beoordeling het relevantst zijn, hetgeen ten volle rechtvaardigt dat in artikel 4, lid 1, sub b, tweede alinea, van richtlijn 89/48 aan de bevoegde autoriteit van een ontvangende lidstaat uitdrukkelijk de verplichting wordt opgelegd om met die ervaring rekening te houden.
- 69 Daar elke praktijkervaring bij de uitoefening van verwante activiteiten de kennis van een aanvrager kan vergroten, staat het niettemin aan de bevoegde autoriteit om rekening te houden met elke praktijkervaring die nuttig is voor de uitoefening van het

beroep waarvoor om toegang wordt verzocht. Welke waarde juist aan die ervaring moet worden gehecht, moet door de bevoegde autoriteit worden beoordeeld aan de hand van de specifieke taken die zijn verricht, de kennis die bij het verrichten van die taken is verworven en toegepast, en de aan de betrokkene toevertrouwde verantwoordelijkheid en mate van onafhankelijkheid.

- 70 In dat verband moet erop worden gewezen dat de uitoefening van met een gereguleerd beroep verband houdende activiteiten onder toezicht en verantwoordelijkheid van een in de ontvangende lidstaat naar behoren gekwalificeerde beroepsbeoefenaar weliswaar als zodanig niet de uitoefening van het betrokken gereguleerd beroep in die lidstaat vormt, maar de betrokkene meestal wel relevante en waardevolle kennis bijbrengt. Hoewel geoorloofde en niet-geoorloofde ervaring, zoals ook de Europese Commissie heeft betoogd, niet op één lijn kan worden gesteld, neemt dat niet weg dat de aldus begeleide uitoefening van een beroepsactiviteit, in tegenstelling tot de door de Griekse regering ter terechtzitting geuite vrees, niet als ongeoorloofd kan worden beschouwd daar de betrokkene in dergelijke omstandigheden niet zelf het gereguleerde beroep uitoefent.
- 71 Daaraan moet worden toegevoegd dat de verplichting om rekening te houden met alle relevante ervaring van de aanvrager niet verdwijnt door de vaststelling van richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's (zie in die zin arresten van 14 september 2000, Hocsmán, C-238/98, Jurispr. blz. I-6623, punten 23 en 31, en 16 mei 2002, Commissie/Spanje, C-232/99, Jurispr. blz. I-4235, punt 22, en arrest Morgenbesser, reeds aangehaald, punt 58).
- 72 Op grond van deze overwegingen moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat een nationale autoriteit die is belast met de erkenning van in een andere lidstaat verworven beroepskwalificaties, krachtens de artikelen 39 EG en 43 EG bij de vaststelling van eventuele compenserende maatregelen die de wezenlijke verschillen tussen de door een aanvrager gevolgde opleiding en de opleiding die in de ontvangende

lidstaat vereist is, moeten goedmaken, rekening moet houden met elke praktijkervaring die die verschillen geheel of ten dele kan ondervangen.

## Kosten

- <sup>73</sup> Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

**Een nationale autoriteit die is belast met de erkenning van in een andere lidstaat verworven beroepskwalificaties, moet krachtens de artikelen 39 EG en 43 EG bij de vaststelling van eventuele compenserende maatregelen die de wezenlijke verschillen tussen de door een aanvrager gevolgde opleiding en de opleiding die in de ontvangende lidstaat vereist is, moeten goedmaken, rekening houden met elke praktijkervaring die die verschillen geheel of ten dele kan ondervangen.**

ondertekeningen