



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. SZPUNAR

van 10 maart 2022¹

Zaak C-577/20

A

in tegenwoordigheid van

Sosiaali- ja terveystieteilijä- ja valvontavirasto

[verzoek van de korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen en diensten – Erkenning van beroepskwalificaties – Voorwaarden waaronder iemand de titel van psychotherapeut mag voeren op basis van een in een andere lidstaat behaald diploma in de psychotherapie – Beoordeling van de gelijkwaardigheid van de betrokken opleiding”

I. Inleiding

1. Richtlijn 2005/36/EG² betreffende de erkenning van beroepskwalificaties is een hoeksteen van de interne markt, omdat zij de onderdanen van de lidstaten in staat stelt een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven. Daarmee geeft zij concreet invulling aan de Verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging van personen.

2. Deze richtlijn staat centraal in de onderhavige zaak, die het Hof de gelegenheid biedt om de toepassing ervan nader af te bakenen.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 (PB 2013, L 354, blz. 132) (hierna: „richtlijn 2005/36”).

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

3. De overwegingen 1, 3, 6, 11 en 17 van richtlijn 2005/36 luiden als volgt:

„(1) In artikel 3, lid 1, onder c), van het Verdrag wordt de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten als een van de doelstellingen van de Gemeenschap genoemd. Voor de onderdanen van de lidstaten houdt dat met name de mogelijkheid in om als zelfstandige of werknemer een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificaties werden verworven. Daarnaast is in artikel 47, lid 1, van het Verdrag bepaald dat er richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels worden vastgesteld.

[...]

(3) De door deze richtlijn geboden garantie aan personen die hun beroepskwalificaties in een lidstaat hebben behaald dat zij toegang hebben tot hetzelfde beroep in een andere lidstaat en dit kunnen uitoefenen met dezelfde rechten als de onderdanen van dat land, doet geen afbreuk aan de plicht van de migrerende beroepsbeoefenaar om eventuele niet-discriminerende voorwaarden van die lidstaat betreffende de uitoefening van dat beroep in acht te nemen, voor zover deze vanuit objectief oogpunt gerechtvaardigd en evenredig zijn.

[...]

(6) Het vergemakkelijken van de dienstverrichting dient te geschieden met strikte inachtneming van de volksgezondheid, de openbare veiligheid en de consumentenbescherming. Daarom wordt, voor de tijdelijke of incidentele grensoverschrijdende dienstverrichting door beoefenaren van gereguleerde beroepen die verband houden met de volksgezondheid of de openbare veiligheid, in specifieke maatregelen voorzien.

[...]

(11) Wat de beroepen betreft die onder het algemeen stelsel van erkenning van opleidingstitels (hierna 'het algemeen stelsel' genoemd) vallen, moeten de lidstaten het recht behouden om het vereiste minimumopleidingsniveau vast te stellen om de kwaliteit van de op hun grondgebied verrichte diensten te waarborgen. Op grond van de artikelen 10, 39 en 43 van het Verdrag mogen zij een onderdaan van een lidstaat evenwel niet verplichten bepaalde kwalificaties te verwerven die zij over het algemeen slechts vaststellen door verwijzing naar de diploma's die in het kader van hun eigen nationale opleidingsstelsel gelden, terwijl de betrokkene al deze kwalificaties of een deel daarvan reeds in een andere lidstaat heeft verworven. Er moet dan ook worden vastgelegd dat elke ontvangende lidstaat waar een beroep is gereguleerd, rekening houdt met in een andere lidstaat verworven kwalificaties en nagaat of die met de door hem geëiste kwalificaties overeenstemmen. Dit algemene systeem voor erkenning belet een lidstaat echter niet om iedereen die in deze lidstaat een beroep uitoefent, specifieke eisen op te leggen op grond van door het algemeen openbaar belang gerechtvaardigde beroepsregels. Dit zijn bijvoorbeeld de regels betreffende de organisatie van het beroep, de beroepsnormen met inbegrip van de ethische beroepsregels, de controlevoorschriften en de aansprakelijkheid. Deze richtlijn is ten slotte

niet bedoeld als inmenging in het legitieme belang van de lidstaten om te verhinderen dat bepaalde onderdanen zich onttrekken aan de toepassing van het nationale recht inzake de beroepsuitoefening.

[...]

- (17) Teneinde rekening te houden met alle situaties waarvoor nog geen bepalingen betreffende de erkenning van beroepskwalificaties bestaan, dient het algemeen stelsel te worden uitgebreid tot die gevallen die niet onder een specifieke regeling vallen, hetzij omdat het betrokken beroep niet onder een van deze regelingen valt, hetzij omdat het beroep wel onder een dergelijke regeling valt, maar de aanvrager, om een bijzondere en uitzonderlijke reden, niet aan de voorwaarden voldoet om ervan te profiteren.”

4. Artikel 1 van deze richtlijn, dat het opschrift „Doel” draagt, bepaalt:

„Deze richtlijn stelt de regels vast volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties (hierna de ‚ontvangende lidstaat’ genoemd), de in een andere lidstaat of andere lidstaten (hierna de ‚lidstaat van oorsprong’ genoemd) verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep.

Deze richtlijn stelt ook de regels vast voor de gedeeltelijke toegang tot een gereguleerd beroep alsook voor de erkenning van een beroepsstage die in een andere lidstaat is volbracht.”

5. Artikel 2 van deze richtlijn, met het opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat, met inbegrip van beoefenaren van de vrije beroepen, die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een gereguleerd beroep willen uitoefenen, hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer.

[...]”

6. Artikel 3 van deze richtlijn, „Definities”, bepaalt in lid 1:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) ‚gereguleerd beroep’: een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waartoe de toegang of waarvan de uitoefening of één van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties; met name het voeren van een beroepstitel die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen beperkt is tot personen die een specifieke beroepskwalificatie bezitten, geldt als een wijze van uitoefening. Wanneer de eerste zin niet van toepassing is, wordt het in lid 2 bedoelde beroep met een gereguleerd beroep gelijkgesteld;
- b) ‚beroepskwalificaties’: kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest zoals bedoeld in artikel 11, lid 2, onder a), i), en/of beroepservaring;

- c) ‚opleidingstitel‘: een diploma, certificaat of andere titel die door een volgens de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat aangewezen autoriteit, is afgegeven ter afsluiting van een overwegend in de Gemeenschap gevolgde beroepsopleiding. Wanneer de eerste zin niet van toepassing is, wordt de in lid 3 bedoelde opleidingstitel met een opleidingstitel gelijkgesteld;
- d) ‚bevoegde autoriteit‘: ieder door de lidstaten gemachtigde autoriteit of instelling die met name bevoegd is bewijsstukken van opleiding en andere documenten of informatie af te geven, respectievelijk aan te nemen, alsmede aanvragen te ontvangen en besluiten te nemen zoals bedoeld in de onderhavige richtlijn;
- e) ‚gereguleerde opleiding‘: elke opleiding die specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep gericht is en die uit een studiecycclus bestaat die eventueel met een beroepsopleiding, een beroepsstage of praktijkervaring wordt aangevuld.

De structuur en het niveau van de beroepsopleiding, de beroepsstage of de praktijkervaring worden in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat vastgesteld of door een daartoe aangewezen autoriteit gecontroleerd of erkend.

[...]”

7. Artikel 4 van de richtlijn, „Gevolgen van de erkenning”, luidt als volgt:

„1. Erkenning van de beroepskwalificaties door de ontvangende lidstaat geeft de begunstigen in deze lidstaat toegang tot hetzelfde beroep als dat waarvoor zij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezitten en stelt hen in staat dit beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen van de ontvangende lidstaat gelden.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn is het beroep dat de aanvrager in de ontvangende lidstaat wenst uit te oefenen hetzelfde als dat waarvoor hij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezit, indien hieronder vergelijkbare werkzaamheden vallen.

[...]”

8. Artikel 13 van deze richtlijn, „Voorwaarden inzake erkenning”, bepaalt:

„1. Wanneer in een ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, staat de bevoegde autoriteit van deze lidstaat onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden de toegang tot en uitoefening van dit beroep toe aan aanvragers die in het bezit zijn van een bekwaamheidsattest of een opleidingstitel zoals bedoeld in artikel 11 dat/die in een andere lidstaat verplicht wordt gesteld voor de toegang tot of de uitoefening van dat beroep op zijn grondgebied.

De bekwaamheidsattesten of opleidingstitels moeten worden afgegeven door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die overeenkomstig de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van die lidstaat is aangewezen.

2. De in lid 1 omschreven toegang tot en uitoefening van een beroep wordt eveneens toegestaan aan aanvragers die het beroep in kwestie tijdens de voorafgaande tien jaar op voltijdse basis gedurende een jaar of gedurende een daarmee in zijn totaliteit overeenkomende periode op deeltijdbasis hebben uitgeoefend in een andere lidstaat waar dat beroep niet is gereguleerd, en die beschikken over een of meer bekwaamheidsattesten of opleidingstitels [...] die zijn afgegeven door een andere lidstaat die dat beroep niet reguleert.

De bekwaamheidsattesten en opleidingstitels moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) zij moeten afgegeven worden door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die overeenkomstig de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van die lidstaat is aangewezen;
- b) zij moeten aantonen dat de houder op de uitoefening van het betrokken beroep is voorbereid.

De in de eerste alinea bedoelde beroepservaring van een jaar kan echter niet worden geëist wanneer de aanvrager met de opleidingstitel(s) waarover hij beschikt kan aantonen dat hij een gereguleerde opleiding heeft afgesloten.

[...]”

B. Fins recht

1. Wet op de beroepen in de gezondheidszorg

9. Volgens artikel 2, eerste alinea, punt 2, van de laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994, ammattihenkilölaki) (wet nr. 559 van 1994 betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding, wordt onder „beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg” in de zin van deze wet onder meer verstaan een persoon die krachtens deze wet gerechtigd is de bij een regeringsbesluit vastgestelde beroepstitel van beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg (beroepsbeoefenaar met een beschermde beroepstitel) te voeren. Volgens artikel 2, tweede alinea, van deze wet heeft een erkend beroepsbeoefenaar die in het bezit is van een vergunning of houder is van een beschermde titel het recht om het betrokken beroep uit te oefenen en de betrokken titel te voeren. Beroepen met een beschermde titel kunnen ook worden uitgeoefend door andere personen met de vereiste opleiding, ervaring en vaardigheden.

10. Volgens § 3a, derde alinea, van de wet betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg is de Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (vergunningverlenende en toezichthoudende instantie op sociaal en gezondheidsgebied, Finland; hierna: „Valvira”) ten aanzien van beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg de bevoegde autoriteit in de zin van richtlijn 2005/36 en de laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (wet nr. 1384 van 2015 inzake de erkenning van beroepskwalificaties).

11. Volgens § 5, tweede alinea, van de wet betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg heeft een persoon die in Finland een opleiding voor een gereguleerd beroep als bedoeld in een regeringsbesluit heeft afgerond, het recht de betrokken beroepstitel te voeren.

2. *Besluit op de beroepen in de gezondheidszorg*

12. Volgens § 1 van de asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) (besluit nr. 564 van 1994 betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg), in de versie die van toepassing is op de onderhavige zaak, is de titel van „psychotherapeut” een van de beroepstitels voor beroepsbeoefenaren met een beschermd beroepstitel als bedoeld in § 2, eerste alinea, punt 2, van de wet betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg.

13. Volgens § 2a, eerste alinea, van dit besluit geldt als voorwaarde voor het voeren van de beschermd beroepstitel van „psychotherapeut” dat de betrokkene een door een universiteit of een door een universiteit in samenwerking met een ander opleidingsinstituut georganiseerde psychotherapie-opleiding heeft gevolgd.

3. *Wet inzake de erkenning van beroepskwalificaties*

14. Volgens § 6, eerste alinea, van de wet inzake de erkenning van beroepskwalificaties geschiedt de erkenning van beroepskwalificaties op basis van een bekwaamheidsattest, een specifieke opleidingstitel of een combinatie van dergelijke documenten dat of die door een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat is of zijn afgegeven. Voorwaarde voor erkenning van beroepskwalificaties is dat de betrokkene in zijn lidstaat van oorsprong het recht heeft om het beroep uit te oefenen waarvoor hij om een erkenningsbesluit verzoekt.

15. Volgens § 6, tweede alinea, van deze wet worden ook de beroepskwalificaties erkend van aanvragers die in de voorafgaande tien jaar gedurende een jaar hun beroep voltijds of gedurende een overeenkomstige periode deeltijds hebben uitgeoefend in een andere lidstaat waar dat beroep niet is gereguleerd en die een of meer bekwaamheidsattesten of een of meer opleidingstitels bezitten. Deze documenten dienen aan te tonen dat de aanvrager op de uitoefening van het betrokken beroep is voorbereid. Beroepservaring van een jaar is echter niet vereist wanneer de aanvrager blijkens zijn opleidingstitels een gereguleerde opleiding heeft afgerond.

III. Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

16. A heeft in Finland een opleiding in de Finse taal gevolgd die door Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (hierna: „HPI”), een Finse naamloze vennootschap die in Finland actief is, wordt verzorgd in samenwerking met University of the West of England, Bristol (hierna: „UWE”).

17. Nadat hij op 27 november 2017 het door UWE afgegeven diploma psychotherapie in ontvangst had genomen, heeft A bij Valvira een verzoek ingediend om de beroepstitel van psychotherapeut te mogen voeren, hetgeen krachtens de geldende nationale regelgeving een beschermd titel is.

18. In de loop van het jaar 2017 hebben oud-deelnemers aan deze opleiding contact met Valvira opgenomen om hun bezorgdheid te uiten over het feit dat de daadwerkelijke inhoud van de opleiding en de wijze waarop deze praktisch werd gegeven op vele punten tekortschoten in relatie tot de beoogde doelstellingen. Valvira heeft zelf contact opgenomen met andere personen die aan deze opleidingen hebben deelgenomen. Zij gaven aan soortgelijke ervaringen te hebben.

19. Bij beslissing van 29 juni 2018 heeft Valvira het verzoek van A om de krachtens de geldende regelgeving beschermde beroepstitel van psychotherapeut te mogen voeren afgewezen met als belangrijkste overweging dat A haar onvoldoende gegevens over de inhoud van zijn opleiding had verstrekt.

20. Bij beslissing van 10 september 2018 heeft Valvira ook het hiertegen door A gemaakte bezwaar afgewezen en wel omdat de betrokken opleiding door hem was gevolgd in het kader van een buitenlands onderwijsstelsel, waardoor zij zich er niet van had kunnen vergewissen dat deze opleiding voldeed aan de eisen die in Finland aan een opleiding tot psychotherapeut worden gesteld.

21. Het beroep in eerste aanleg dat A tegen deze beslissing heeft ingesteld bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland), is bij beslissing van 25 april 2019 verworpen. Volgens deze rechter moest de betrokken opleiding worden beschouwd als een in het Verenigd Koninkrijk gevolgde opleiding, ondanks het feit dat zij in de praktijk in Finland en in de Finse taal was georganiseerd. Op basis van het bij richtlijn 2005/36 ingevoerde algemene stelsel van erkenning van opleidingstitels zou het verzoek van betrokkene niet hoeven te worden gehonoreerd, omdat hij het beroep van psychotherapeut niet heeft uitgeoefend in het Verenigd Koninkrijk, waar de psychotherapie-opleiding en het beroep van psychotherapeut niet zijn gereguleerd, of in een andere lidstaat met een vergelijkbare regeling.

22. De Helsingin hallinto-oikeus heeft als bewezen aangenomen dat de betrokken opleiding aanzienlijke tekortkomingen en verschillen ten opzichte van een Finse psychotherapie-opleiding vertoonde. Volgens deze rechter heeft Valvira dan ook terecht geconcludeerd dat A niet was geslaagd in het bewijs dat zijn kennis en bekwaamheid gelijkwaardig waren aan die van iemand die een opleiding tot psychotherapeut in Finland heeft gevolgd.

23. In het kader van het hiertegen door hem bij de verwijzende rechter ingestelde hoger beroep stelt A dat zijn opleiding moet worden beschouwd als een in Finland verstrekte opleiding en dat UWE in haar hoedanigheid van bevoegde autoriteit heeft verklaard dat deze opleiding voldoet aan de eisen van het besluit betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. Zijn opleiding moet dan ook worden erkend als een opleiding die hem in Finland het recht geeft om de beroepstitel van psychotherapeut te voeren.

24. Voor zover zijn opleiding niet mocht worden erkend als een in Finland gevolgde opleiding, meent A dat de gelijkwaardigheid ervan moet worden beoordeeld aan de hand van de door hem en de aanbieders van de opleiding overgelegde documenten betreffende het curriculum en de kwaliteit van het studieprogramma. Valvira zou een dergelijke beoordeling achterwege hebben gelaten en zich hebben gebaseerd op anonieme brieven, een door haar bij een concurrerende universiteit ingewonnen advies en door haarzelf gevoerde vraaggesprekken. Op grond van het Unierechtelijke beginsel van loyale samenwerking mag Valvira volgens hem echter niet de inhoud in twijfel trekken van een door UWE, als bevoegde autoriteit van een andere lidstaat, afgegeven document.

25. Valvira stelt zich op het standpunt dat de in een andere lidstaat gevolgde psychotherapie-opleiding moet worden vergeleken met die welke door Finse universiteiten wordt aangeboden. Volgens haar voldoet de opleiding van A niet aan de inhoudelijke en kwalitatieve eisen die daaraan in Finland worden gesteld, zodat die opleiding geen recht kan geven op het voeren van de beroepstitel van psychotherapeut in dat land. Valvira voegt hieraan toe dat zij in beginsel de certificaten van universiteiten en andere opleidingsinstituten van andere lidstaten

erkent en afgaat op de informatie die door hen wordt verstrekt over de inhoud van de aangeboden opleidingen en de wijze waarop deze praktisch worden gegeven. Zij onderzoekt die opleidingen slechts voor zover dat nodig is om te bepalen of er verschillen tussen de Finse en de buitenlandse opleiding bestaan.

26. De verwijzende rechter preciseert dat hij in een andere zaak reeds heeft geoordeeld dat de in geding zijnde opleiding niet kan worden beschouwd als een „in Finland gevolgde opleiding” in de zin van § 5 van de wet op de beroepen in de gezondheidszorg.

27. Volgens deze rechter is het beroep van psychotherapeut in Finland een gereguleerd beroep in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36, want het recht om deze beroepstitel te voeren is voorbehouden aan personen die over de beroepskwalificaties beschikken die volgens de toepasselijke Finse regelgeving vereist zijn. Het beroep van psychotherapeut valt onder het algemeen stelsel van erkenning van opleidingstitels zoals dat onder meer in de artikelen 10 tot en met 14 van deze richtlijn is geregeld. Aangezien het beroep van psychotherapeut en de psychotherapie-opleiding in het Verenigd Koninkrijk niet gereguleerd zijn, is artikel 13, lid 2, van deze richtlijn van toepassing.

28. De verwijzende rechter zet uiteen dat A het beroep van psychotherapeut niet heeft uitgeoefend in een andere lidstaat waar dit beroep niet is gereguleerd, zodat hij, gelet op de bepalingen van richtlijn 2005/36, geen recht op toegang tot dit beroep heeft.

29. De verwijzende rechter vraagt zich af of de onderhavige situatie, niettegenstaande de bepalingen van richtlijn 2005/36, eveneens moet worden onderzocht in het licht van de door de artikelen 45 en 49 VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden en de daarop betrekking hebbende rechtspraak. Voor zover de fundamentele vrijheden in aanmerking moeten worden genomen, moet volgens deze rechter een uitspraak worden gedaan over de vraag hoe het diploma van betrokkene moet worden gekwalificeerd. In dat kader moet tevens worden nagegaan of de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat, wanneer zij zich ervan vergewist dat het buitenlandse diploma aantoont dat de houder ervan over kennis en bekwaamheden beschikt die zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan de kennis en bekwaamheden waarvan het binnenlandse diploma getuigt, zich eveneens mag baseren op andere informatie die zij heeft ontvangen over de wijze waarop de betrokken opleiding wordt gegeven, dan wel of zij, ook in de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval, moet afgaan op de informatie die haar daarover door een universiteit van een andere lidstaat is verstrekt.

30. In die omstandigheden heeft de korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dienen de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden en richtlijn 2005/36 aldus te worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat het recht van een aanvrager op uitoefening van een gereguleerd beroep moet beoordelen aan de hand van de artikelen 45 en 49 VWEU en de daarop betrekking hebbende rechtspraak (met name de arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou, C-340/89, en 6 oktober 2015, Brouillard, C-298/14), hoewel de voorwaarden voor uitoefening van een gereguleerd beroep zijn geharmoniseerd bij artikel 13, lid 2, van deze richtlijn, op grond waarvan de ontvangende lidstaat de uitoefening van een dergelijk beroep moet toestaan aan een aanvrager die in het bezit is van een opleidingstitel uit een lidstaat waar dat beroep niet is gereguleerd, wanneer die aanvrager niet voldoet aan het in die richtlijn bepaling gestelde vereiste om dat beroep te mogen uitoefenen?

2) Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, staat dan het Unierecht – gelet op de motivering van het arrest Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 55) aangaande de exclusieve beoordelingscriteria voor de gelijkwaardigheid van diploma's – eraan in de weg dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat zich in een geval zoals aan de orde in het hoofdgeding bij haar beoordeling van de gelijkwaardigheid van de betrokken opleiding tevens baseert op informatie over de exacte inhoud en de concrete uitvoering van deze opleiding die afkomstig is van andere bronnen dan de opleidingsaanbieder of de autoriteiten van een andere lidstaat?"

31. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door A, Valvira, de Finse, de Franse, de Nederlandse en de Noorse regering en de Europese Commissie. Al deze belanghebbende partijen, met uitzondering van de Nederlandse regering, hebben deelgenomen aan de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 december 202.

IV. Analyse

A. Inleidende opmerkingen

32. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 45 en 49 VWEU en artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 aldus moeten worden uitgelegd dat een verzoek om toegang tot en uitoefening van een gereguleerd beroep in een ontvangende lidstaat moet worden getoetst aan de Verdragsbepalingen wanneer de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden die artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 aan een dergelijke toegang verbindt.

33. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 45 en 49 VWEU zich ertegen verzetten dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat haar beoordeling van de gelijkwaardigheid van de opleiding van de aanvrager baseert op informatie over de exacte inhoud van die opleiding en de wijze waarop deze concreet wordt gegeven, wanneer die informatie afkomstig is van bronnen die losstaan van de organisatoren van die opleiding of de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van oorsprong.

34. Deze twee vragen berusten op de premisse dat het verzoek van A om toegang tot het beroep van psychotherapeut is gebaseerd op beroepskwalificaties die in een andere lidstaat zijn verworven. Als gevolg daarvan zou de situatie van A in beginsel binnen de werkingssfeer van richtlijn 2005/36 en met name van artikel 13, lid 2, daarvan vallen of, voor zover dit niet het geval mocht zijn, van de Verdragsbepalingen inzake de fundamentele vrijheden.

35. De verwijzende rechter merkt namelijk op dat hij reeds heeft geoordeeld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opleiding niet kan worden aangemerkt als een in Finland gevolgde opleiding. Op basis van de feitelijke vaststellingen die uit de verwijzingsbeslissing naar voren komen, is het volgens mij echter maar de vraag of de aangevoerde bepalingen van Unierecht relevant zijn in een situatie als die van het hoofdgeding.

36. Ik zal daarom eerst enkele voorafgaande opmerkingen maken over de toepasselijkheid van richtlijn 2005/36 en van de Verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging op de situatie van een onderdaan van een ontvangende lidstaat die zijn diploma heeft behaald na een opleiding die in samenwerking met een universiteit van een andere lidstaat is verzorgd.

37. Richtlijn 2005/36 draagt bij tot de afschaffing van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten in de Unie door de onderdanen van de lidstaten in staat te stellen om een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven.³

38. Meer concreet stelt richtlijn 2005/36 de regels vast volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, de in een andere lidstaat of andere lidstaten verworven beroepskwalificaties erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep.⁴

39. Titel III van richtlijn 2005/36 voorziet daartoe in drie verschillende stelsels voor de erkenning van beroepskwalificaties, te weten het stelsel van automatische erkenning voor beroepen waarvoor de minimumopleidingseisen gecoördineerd zijn (hoofdstuk III), het stelsel van erkenning op basis van beroepservaring (hoofdstuk II) en het algemene stelsel van erkenning van beroepskwalificaties (hoofdstuk I) voor alle beroepen die niet onder de bepalingen van de hoofdstukken II en III vallen.⁵

40. Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2005/36 zijn deze bepalingen van toepassing op alle onderdanen van een lidstaat die in een *andere* lidstaat *dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven*, een gereguleerd beroep willen uitoefenen.

41. Dit element acht ik van doorslaggevend belang.

42. Richtlijn 2005/36 heeft dus betrekking op situaties waarin iemand bepaalde beroepskwalificaties in een lidstaat heeft verworven op grond waarvan hij in die lidstaat toegang tot bepaalde werkzaamheden heeft of die werkzaamheden daar mag uitoefenen en hij die kwalificaties vervolgens erkend wil zien in een andere lidstaat teneinde op dezelfde wijze als de onderdanen van die ontvangende lidstaat toegang te kunnen krijgen tot een beroep of dit beroep te mogen uitoefenen.

43. Wat dus moet worden verzekerd, is dat de in lidstaat B verworven beroepskwalificaties worden erkend in lidstaat A, zodat de persoon die over die beroepskwalificaties beschikt zich vrijelijk in lidstaat A kan vestigen, ook al was hij op grond van zijn diploma in theorie voorbestemd om een beroep uit te oefenen in lidstaat B.

44. De situatie in het hoofdgeding is echter een andere dan die waarop richtlijn 2005/36 doelt.

45. Het diploma van verzoeker in het hoofdgeding is afgegeven na afronding van een opleiding die in Finland, in de Finse taal, in samenwerking met een in deze lidstaat gevestigd instituut wordt verzorgd. De verwijzende rechter merkt bovendien op dat de Britse universiteit die het diploma uitreikt, stelt dat zij de betrokken opleiding zodanig heeft ingericht dat deze voldoet aan de eisen van het Finse besluit betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg.

³ Eerste overweging van richtlijn 2005/36. Zie voor een uiteenzetting over richtlijn 2005/36 en de daarin geregelde erkenningsstelsels mijn conclusie in de zaak Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, punten 19-23).

⁴ Artikel 1 van richtlijn 2005/36.

⁵ Zie voor een uitvoerige analyse van de verschillende bij richtlijn 2005/36 ingevoerde stelsels van erkenning van beroepskwalificaties Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6e druk, Oxford University Press, Oxford, 2019, blz. 320.

46. Op basis van deze elementen kan worden geconcludeerd dat de verstrekte opleiding uitsluitend tot doel had om de uitoefening van het beroep van psychotherapeut in Finland mogelijk te maken. De omstandigheid dat het betrokken diploma wordt afgegeven na een opleiding die in samenwerking met een in een andere lidstaat gevestigd instituut wordt verzorgd, doet niet af aan het feit dat in een dergelijke situatie de lidstaat van oorsprong en de ontvangende lidstaat één en dezelfde lidstaat zijn. In feite ging het er dus niet om dat de aanvrager zijn recht op vrije vestiging wilde uitoefenen op basis van beroepskwalificaties die hij in een andere lidstaat dan zijn lidstaat van oorsprong had verworven. Een dergelijke situatie valt mijns inziens dan ook buiten de werkingssfeer van richtlijn 2005/36, zodat zij niet aan de bepalingen ervan kan worden getoetst.

47. Uit deze elementen blijkt eveneens dat de situatie van A, zoals door de verwijzende rechter uiteengezet, geen aanknopng heeft met de Verdragsbepalingen inzake de fundamentele vrijheden.⁶ De enkele omstandigheid dat het betrokken diploma is afgegeven na een opleiding die in samenwerking met een universiteit van een andere lidstaat is verzorgd, volstaat niet als bewijs dat een dergelijke aanknopng in de situatie van A in voldoende mate aanwezig is wanneer dit diploma wordt afgegeven na afronding van een opleiding die in de ontvangende lidstaat in de taal van die staat is verzorgd met als enige doel om in Finland toegang tot het beroep van psychotherapeut te geven. Volgens mij is de betrokkenheid van de buitenlandse universiteit vanuit het oogpunt van A van louter bijkomstige aard.⁷ In dergelijke omstandigheden kunnen de artikelen 45 en 49 VWEU, die strekken tot bescherming van personen die daadwerkelijk gebruikmaken van de fundamentele vrijheden, geen rechten aan A verlenen.⁸ Hij kan zich daarop in het kader van zijn verzoek om toegang tot en uitoefening van het beroep van psychotherapeut niet beroepen.

48. Dit betekent zeker niet dat het Unierecht niet relevant is in een situatie als die van het hoofdgeding. Mijns inziens valt deze situatie echter uitsluitend binnen de werkingssfeer van de bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting of de vrijheid van vestiging van UWE als instituut van een lidstaat dat een samenwerking met een instituut van een andere lidstaat is aangegaan om een opleiding in laatstgenoemde lidstaat te verzorgen. Van een eventuele inbreuk op de Verdragsbepalingen inzake de fundamentele vrijheden zou dan ook voornamelijk sprake kunnen zijn ten aanzien van de buitenlandse universiteit.

49. Deze vraag valt naar mijn mening buiten het bestek van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen en vergt een andere analyse, die het Hof, gelet op de in de verwijzingsbeslissing verstrekte gegevens, niet kan verrichten.

50. Uit de feitelijke context van de tweede prejudiciële vraag blijkt bovendien dat de situatie van A noch onder de bepalingen van richtlijn 2005/36 noch onder de VWEU-bepalingen inzake de fundamentele vrijheden valt. In het kader van de tweede prejudiciële vraag moet namelijk worden uitgemaakt of Valvira als bevoegde autoriteit gerechtigd was de door de aanvrager gestelde beroepskwalificaties aan een grondig onderzoek te onderwerpen teneinde te bepalen of deze kwalificaties hem in Finland recht op toegang tot het beroep van psychotherapeut geven.

⁶ Arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 57).

⁷ De situatie van A heeft dus weliswaar geen aanknopingspunten met de fundamentele vrijheden, maar deze vrijheden kunnen in de door de verwijzende rechter beschreven feitelijke context niettemin een rol spelen ten aanzien van de situatie van de universiteit van een andere lidstaat. Zie punt 48 van deze conclusie.

⁸ Arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 57).

51. Het feit alleen al dat er informatie wordt ingewonnen over de exacte inhoud van de gevolgde opleiding en de wijze waarop deze concreet wordt gegeven, duidt er mijns inziens op dat deze opleiding, ongeacht deze elementen, in theorie toegang geeft tot het beroep van psychotherapeut in Finland. Indien de gevolgde opleiding een volkomen ander doel had of indien zij volgens de naar Fins recht geldende vereisten duidelijk slechts een gedeeltelijke opleiding was, zou dit volstaan om het verzoek om toegang tot dit beroep af te wijzen.

52. Het is dus enkel en alleen omdat de opleiding inderdaad tot doel heeft om psychotherapeuten in Finland op te leiden dat Valvira een dergelijk grondig onderzoek verricht om na te gaan of de opleiding in de praktijk voldoet aan de naar Fins recht geldende vereisten.

53. Wanneer Valvira zich baseert op informatie over de exacte inhoud van de opleiding en de wijze waarop deze concreet wordt gegeven, doet zij dit dus niet om na te gaan of de door een instituut van een andere lidstaat verstrekte opleiding gelijkwaardig is aan die in Finland, maar om te controleren of de in Finland verstrekte opleiding voldoet aan de vereisten waarvan het Finse recht de toegang tot het beroep van psychotherapeut afhankelijk stelt.

54. In die omstandigheden ben ik van mening dat de betrokken opleiding vanuit Unierechtelijk perspectief moet worden beschouwd als een in Finland verstrekte opleiding, zodat de situatie van A noch aan de bepalingen van richtlijn 2005/36 noch aan de Verdragsbepalingen met betrekking tot zijn vrijheid van vestiging kan worden getoetst.

55. Gelet op de voorgaande overwegingen moeten de prejudiciële vragen mijns inziens aldus worden beantwoord dat een verzoek om toegang tot en uitoefening van een beroep dat wordt ingediend door een student die een diploma heeft behaald na afronding van een opleiding die in samenwerking met een universiteit van een andere lidstaat is verzorgd en die uitsluitend in de ontvangende lidstaat en in de taal van die staat is gevolgd met het doel om het betrokken beroep in diezelfde staat uit te oefenen, niet kan worden getoetst aan richtlijn 2005/36 of de artikelen 45 en 49 VWEU.

56. Voor zover het Hof evenwel mocht oordelen dat richtlijn 2005/36 en de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging van A wél van toepassing zijn in een situatie als die van het hoofdgeding, zal ik de prejudiciële vragen hieronder alsnog bespreken.

B. Eerste prejudiciële vraag

57. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 45 en 49 VWEU en artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 aldus moeten worden uitgelegd dat een verzoek om toegang tot en uitoefening van een gereguleerd beroep in een ontvangende lidstaat moet worden getoetst aan de Verdragsbepalingen wanneer de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden die laatstgenoemde bepaling aan deze toegang stelt.

58. Volgens het algemene stelsel van richtlijn 2005/36 regelt artikel 13, lid 2, van deze richtlijn de voorwaarden waaronder een ontvangende lidstaat de toegang tot en de uitoefening van een gereguleerd beroep toestaat wanneer de aanvrager in het bezit is van een opleidingstitel die is afgegeven in een lidstaat waar dat beroep niet is gereguleerd.

59. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, valt het beroep van psychotherapeut niet onder het stelsel van automatische erkenning en gelden hiervoor dus de bepalingen van het algemene stelsel. Verder blijkt uit het door de verwijzende rechter uiteengezette juridische en feitelijke

kader dat het beroep van psychotapeut in Finland een gereguleerd beroep in de zin van richtlijn 2005/36 is, anders dan in het Verenigd Koninkrijk, waar het niet afhankelijk is van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties.

60. Vaststaat echter dat verzoeker in het hoofdgeding niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36. Derhalve is de vraag aan de orde of de toegang tot en de uitoefening van het beroep van psychotapeut niettemin zouden kunnen worden toegestaan op grond van de krachtens het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden.

61. Zoals de Franse en de Finse regering stellen, hangt het antwoord op deze vraag af van de mate van harmonisatie die bij richtlijn 2005/36 is doorgevoerd. Het is namelijk vaste rechtspraak dat een nationale regeling inzake een materie die op het niveau van de Unie uitputtend is geharmoniseerd, aan de bepalingen van die harmonisatiemaatregel moet worden getoetst en niet aan die van het primaire recht.⁹ Deze „vervanging” van de Verdragsbepalingen door de handeling van afgeleid recht vindt echter uitsluitend plaats wanneer de normatieve handeling van de Unie een materie uitputtend regelt.¹⁰

62. Met andere woorden, voor zover mocht worden geoordeeld dat de bij artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 doorgevoerde harmonisatie van uitputtende aard is, kan een verzoek om toegang tot het beroep van psychotapeut in een ontvangende lidstaat op basis van in een andere lidstaat verworven beroepskwalificaties niet meer aan het primaire recht worden getoetst.

63. Dit is de stelling die A en de Franse en de Finse regering voorstaan, terwijl de Nederlandse regering en de Commissie zich hiertegen verzetten. Het feit dat niet aan de voorwaarden van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 is voldaan betekent volgens hen niet dat het verzoek om toelating tot het beroep van psychotapeut niet kan worden getoetst aan de Verdragsbepalingen.

64. Ik onderschrijf dit laatste standpunt. Artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 voert naar mijn mening geen uitputtende harmonisatie door en het feit dat niet aan de in die bepaling gestelde voorwaarden is voldaan, staat er niet aan in de weg dat een verzoek om toegang tot en uitoefening van een beroep wordt onderzocht op basis van het VWEU.

1. De bij richtlijn 2005/36 doorgevoerde mate van harmonisatie

65. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat bij het onderzoek van de bij de bepalingen van een richtlijn doorgevoerde mate van harmonisatie niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van die richtlijn, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaken, nastreeft.¹¹

66. Het Hof heeft geoordeeld dat richtlijnen inzake onderlinge erkenning van diploma's tot doel hebben de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels te vergemakkelijken door gemeenschappelijke regels en criteria vast te stellen.¹² Verder volgt uit overweging 40 van richtlijn 2005/36 dat deze richtlijn „de stroomlijning, vereenvoudiging en verbetering van de

⁹ Arresten van 12 oktober 1993, Vanacker en Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punt 64), en 11 juni 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punt 30).

¹⁰ Zie de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Frankrijk (C-216/11, EU:C:2012:819, punt 35).

¹¹ Arrest van 16 juli 2015, UNIC en Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, punt 35).

¹² Arrest van 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punt 36).

regels inzake de erkenning van beroepskwalificaties” beoogt, teneinde de onderdanen van de lidstaten in staat te stellen een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven.¹³

67. Met het oog daarop biedt richtlijn 2005/36 personen die hun beroepskwalificaties in een andere lidstaat hebben behaald de garantie dat zij toegang hebben tot hetzelfde beroep in een andere lidstaat en dit kunnen uitoefenen met dezelfde rechten als de onderdanen van dat land.¹⁴

68. Deze doelstellingen van vereenvoudiging en verbetering van de erkenning van beroepskwalificaties, gecombineerd met het concept van een door richtlijn 2005/36 geboden garantie, geven duidelijk blijk van de wil van de Uniewetgever om het recht van vrije vestiging van de onderdanen van de lidstaten in ontvangende lidstaten te waarborgen wanneer aan de voorwaarden van richtlijn 2005/36 is voldaan. Hieruit volgt echter niet dat de erkenning van beroepskwalificaties alleen onder deze voorwaarden kan geschieden.

69. Het is met andere woorden weliswaar zo dat de bepalingen van richtlijn 2005/36 de erkenning van beroepskwalificaties vergemakkelijken en dat de vervulling van de daarin gestelde voorwaarden het recht van de betrokken persoon op toegang tot en uitoefening van een beroep in een andere lidstaat waarborgt, maar gelet op de doelstellingen van deze richtlijn kan hieruit niet worden afgeleid dat dit recht alleen in die gevallen kan worden erkend.

70. Dit blijkt ook uit de bewoordingen van lid 2 van artikel 13 van richtlijn 2005/36, dat het opschrift „Voorwaarden inzake erkenning” draagt. Daarin wordt namelijk bepaald dat de toegang tot en uitoefening van het beroep „worden [...] toegestaan” aan aanvragers die aan de gestelde voorwaarden voldoen. Een dergelijke formulering suggereert dat, wanneer aan de gestelde voorwaarden is voldaan, de ontvangende lidstaat verplicht is de betrokken beroepskwalificaties te erkennen en de toegang tot het beroep moet toestaan. Artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 vormt dus de uitdrukking van de in de overwegingen van deze richtlijn genoemde waarborg.

71. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat deze voorwaarden de enige zijn waaronder de toegang tot een beroep en de uitoefening ervan zijn *toegestaan*. Het zijn echter wel de enige voorwaarden die de toegang tot dat beroep *garanderen*.

72. Wanneer we de doelstellingen van richtlijn 2005/36 en de bewoordingen van artikel 13, lid 2, bezien, komt daaruit naar mijn mening naar voren dat de tekst geen uitputtende harmonisatie tot stand brengt. Artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 stelt weliswaar de voorwaarden vast waaronder de lidstaten de in een andere lidstaat verworven beroepskwalificaties moeten erkennen, maar kan niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht om de toegang tot en de uitoefening van een beroep systematisch te weigeren wanneer niet aan die voorwaarden is voldaan.

2. *Onderlinge verhouding tussen richtlijn 2005/36 en de Verdragsbepalingen*

73. Ik wijs erop dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het beginsel dat inherent is aan de in het VWEU erkende fundamentele vrijheden niet aan juridische waarde kan inboeten doordat er richtlijnen inzake onderlinge erkenning van diploma's worden vastgesteld. Deze richtlijnen

¹³ Overweging 1 van richtlijn 2005/36.

¹⁴ Overweging 3 van richtlijn 2005/36.

hebben namelijk niet tot doel en kunnen evenmin tot gevolg hebben dat de erkenning van die diploma's, certificaten en andere titels wordt bemoeilijkt in situaties die niet door die richtlijnen worden bestreken.¹⁵

74. Ik wil hier benadrukken dat de woorden „situaties die niet [...] worden bestreken” weliswaar lijken te doelen op situaties die niet binnen de werkingssfeer van de richtlijnen inzake onderlinge erkenning van diploma's vallen, maar dat deze rechtspraak niettemin zowel in het kader van dergelijke situaties¹⁶ als in het kader van situaties waarin de voorwaarden van die richtlijnen niet waren vervuld, is ontwikkeld.¹⁷

75. Anders gezegd, richtlijn 2005/36 harmoniseert de voorwaarden voor de erkenning van beroepskwalificaties volgens de daarin gestelde voorwaarden. Zij behelst daarentegen geen regels voor de erkenning (of niet-erkenning) van beroepskwalificaties in situaties die buiten haar werkingssfeer vallen of waarin niet is voldaan aan de voorwaarden van de bepalingen van richtlijn 2005/36.

76. Hieruit volgt mijns inziens dat de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden dus wel degelijk van toepassing zijn in situaties die wel binnen de werkingssfeer van richtlijn 2005/36 vallen maar waarin niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 13 lid 2, van die richtlijn.

77. Naar mijn mening vindt deze uitlegging steun in de recente rechtspraak van het Hof over de toepassing van de VWEU-bepalingen in gevallen waarin richtlijn 2005/36 niet van toepassing is omdat de aanvrager wegens het niet-afronden van zijn opleiding niet beschikt over een opleidingstitel waaruit zijn beroepskwalificatie als apotheker blijkt¹⁸, of in gevallen waarin de aanvrager weliswaar over een opleidingstitel beschikt, maar niet het ervaringscertificaat overlegt dat bij de opleidingstitel hoort en een voorwaarde vormt om het beroep van arts in de lidstaat van oorsprong ten volle te mogen uitoefenen¹⁹.

78. Het komt mij nogal paradoxaal voor dat een verzoek om toegang wél zou kunnen worden getoetst aan andere bepalingen dan die van richtlijn 2005/36 wanneer de aanvrager niet beschikt over een titel waaruit blijkt dat hij een volledige opleiding heeft gevolgd, terwijl dit niet zou kunnen wanneer de aanvrager wel over een opleidingstitel beschikt maar niet voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2005/36. Een aanvrager zonder opleidingstitel zou daardoor in een gunstiger positie komen te verkeren dan iemand die wél over beroepskwalificaties beschikt maar niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36.

79. Dit geldt temeer daar ik vaststel dat het soms moeilijk kan zijn om de grens te bepalen tussen wat in dergelijke situaties binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt en wat daarvan is uitgesloten. Het is immers evengoed verdedigbaar dat in een situatie waarin de aanvrager niet in

¹⁵ Arresten van 14 september 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, punten 31 en 34); 22 januari 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punten 25 en 26); 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punten 35 en 36), en 3 maart 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medische basisopleiding) (C-634/20, EU:C:2022:149, punt 37).

¹⁶ Arresten van 22 januari 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), en 3 maart 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medische basisopleiding) (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ Arrest van 14 september 2000, Hoczman (C-238/98, EU:C:2000:440, punt 34).

¹⁸ Arrest van 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Het ging in die zaak weliswaar om een beroep waarvoor het stelsel van automatische erkenning geldt, maar dezelfde redenering gaat ook op ten aanzien van beroepen die niet onder dit stelsel vallen.

¹⁹ Arrest van 3 maart 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medische basisopleiding) (C-634/20, EU:C:2022:149).

het bezit is van een diploma, de voorwaarden van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 weliswaar van toepassing, maar niet vervuld zijn, omdat de aanvrager zich niet op een opleidingstitel in de zin van richtlijn 2005/36 beroept.

80. Het lijkt mij dan ook moeilijk te aanvaarden dat deze twee situaties verschillend zouden worden behandeld. In beide gevallen voorziet richtlijn 2005/36 niet in een specifieke bepaling noch verplicht zij de staat ertoe om te weigeren de beroepskwalificaties van de aanvrager te erkennen.

81. Ik voeg hier nog aan toe dat ik, in tegenstelling tot de Franse regering, niet inzie hoe een dergelijke uitlegging het nuttig effect van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 zou kunnen ondermijnen.

82. De in deze bepaling gestelde voorwaarden blijven de enige voorwaarden waaronder aan de aanvrager de toegang tot een beroep en de uitoefening ervan worden gegarandeerd, aangezien de lidstaat verplicht is diens verzoek te honoreren wanneer hieraan is voldaan. Dit wordt niet anders indien het verzoek van een aanvrager die niet aan deze voorwaarden voldoet, wordt getoetst aan het VWEU. In dat geval heeft de aanvrager niet de garantie dat de lidstaat zijn verzoek honoreert, omdat het onderzoek van zijn beroepskwalificaties met het oog op de toegang tot een beroep dan afhangt van andere factoren.²⁰

83. Ik ben derhalve van mening dat de artikelen 45 en 49 VWEU en artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 aldus moeten worden uitgelegd dat een verzoek om toegang tot en uitoefening van een gereguleerd beroep in een ontvangende lidstaat moet worden beoordeeld in het licht van de bepalingen van het VWEU wanneer de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden voor een dergelijke toegang die in laatstgenoemde bepaling worden gesteld.

C. Tweede prejudiciële vraag

84. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 45 en 49 VWEU zich ertegen verzetten dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat haar beoordeling van de gelijkwaardigheid van de opleiding van de aanvrager baseert op informatie over de exacte inhoud van die opleiding en de wijze waarop deze concreet wordt gegeven, wanneer die informatie afkomstig is van andere bronnen dan de organisator van die opleiding of de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van oorsprong.

85. Ik zal eerst een kort overzicht geven van de rechtspraak over de toetsing aan de VWEU-bepalingen van verzoeken om toegang tot een beroep in een ontvangende lidstaat, die uitgaat van het vermoeden dat de aanvrager die zich op een diploma beroept, over de kennis en bekwaamheden beschikt waarvan dat diploma getuigt. Vervolgens zal ik bespreken of en, zo ja, onder welke voorwaarden dit vermoeden kan worden weerlegd.

²⁰ Zie mijn analyse met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag.

1. *De rechtspraak over de toepassing van de artikelen 45 en 49 VWEU op het onderzoek door de ontvangende lidstaat van een verzoek om toegang tot en uitoefening van een beroep: het bestaan van een vermoeden*

86. Het is vaste rechtspraak dat de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot een beroep 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.²¹

87. Dit neemt echter niet weg dat de lidstaten hun bevoegdheden ter zake moeten uitoefenen met inachtneming van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden.²² Met name mogen de desbetreffende nationale bepalingen geen ongerechtvaardigde belemmering vormen voor de daadwerkelijke uitoefening van de bij de artikelen 45 en 49 VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden.²³

88. Zo kunnen volgens de rechtspraak van het Hof nationale regels die eisen stellen aan de kwalificaties, zelfs wanneer zij worden toegepast zonder discriminatie op grond van nationaliteit, de uitoefening van deze fundamentele vrijheden belemmeren wanneer in deze nationale regels geen rekening wordt gehouden met de kennis en de kwalificaties die de betrokkene reeds in een andere lidstaat heeft verworven.²⁴

89. De autoriteiten van een lidstaat die moeten beslissen op een verzoek van een Unieburger om toegang tot een beroep dat naar nationaal recht slechts toegankelijk is voor degene die over een diploma, een beroepskwalificatie of praktijkervaring beschikt, moeten rekening houden met alle diploma's, certificaten en andere titels alsmede met de relevante ervaring van de betrokkene, door de uit die titels en ervaring blijkende bekwaamheden te vergelijken met de in de nationale wettelijke regeling verlangde kennis en kwalificaties.²⁵

90. Deze procedure van vergelijkend onderzoek moet de autoriteiten van de ontvangende lidstaat in staat stellen zich *op objectieve wijze* ervan te vergewissen of de houder van het buitenlandse diploma over kennis en kwalificaties 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 de kwalificaties dat de houder ervan kan worden *verondersteld* te bezitten, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de daarmee verband houdende praktijkopleiding.²⁶

91. Met andere woorden, de autoriteit van de ontvangende lidstaat dient uit te gaan van de kennis en de kwalificaties die kunnen worden verworven met het diploma waarop de aanvrager zich beroept. Dit mechanisme, dat gebaseerd is op het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten,

²¹ Arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punt 9), en 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 48).

²² Arrest van 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 51).

²³ Arrest van 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 52).

²⁴ Arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punt 15), en 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 53).

²⁵ Arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punt 16); 22 januari 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punt 24); 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 54); 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punt 34), en 3 maart 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medische basisopleiding) (C-634/20, EU:C:2022:149, punt 38).

²⁶ Arresten van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punt 17), en 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 55).

schept dus het vermoeden dat de aanvrager de kennis en de kwalificaties bezit waarvan het betrokken diploma getuigt, zonder dat de ontvangende lidstaat mag nagaan of hij deze kennis en kwalificaties daadwerkelijk heeft verworven.

92. Meer concreet heeft de procedure van vergelijkend onderzoek uitsluitend tot doel de inhoud van de opleiding, de aard van de gevolgde cursussen en de duur van de opleiding vast te stellen, teneinde na te gaan of de kwalificaties waarvan het buitenlandse diploma getuigt, overeenkomen met die welke door de bepalingen van de ontvangende lidstaat worden vereist.²⁷ De door de ontvangende lidstaat te verrichten vergelijkende analyse mag echter, zoals de Commissie opmerkt, in geen geval zo ver gaan dat daarmee de kwaliteit van de verstrekte opleiding kan worden beoordeeld of kan worden gecontroleerd of de kennis waarvan het diploma getuigt, ook daadwerkelijk is verworven.

93. Een dergelijke controle zou niet alleen haaks staan op de gedachte dat de rechtspraak uitgaat van een uitsluitend op het diploma van de aanvrager gebaseerd vermoeden, maar zou ook het vertrouwen tussen de lidstaten en hun bevoegde autoriteiten ondermijnen en uiteindelijk de erkenning van diploma's belemmeren.

94. Derhalve ben ik van mening dat de artikelen 45 en 49 VWEU zich in beginsel ertegen verzetten dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat haar beoordeling van de gelijkwaardigheid van de opleiding van de aanvrager baseert op informatie over de exacte inhoud van die opleiding en de wijze waarop deze concreet wordt gegeven, wanneer die informatie afkomstig is van externe bronnen die losstaan van de organisatoren van die opleiding of de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van oorsprong. Indien dergelijke informatie in aanmerking werd genomen, zou mijns inziens namelijk verder worden gegaan dan volgens de rechtspraak van het Hof is toegestaan en zou het stelsel van wederzijdse erkenning van kwalificaties binnen de Unie worden ondermijnd.

2. Weerlegging van het vermoeden

95. Uit de rechtspraak komt weliswaar duidelijk naar voren dat het vergelijkend onderzoek van diploma's door de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat geschiedt op basis van de kwalificaties waarover de aanvrager op grond van het door hem aangevoerde diploma kan worden verondersteld te beschikken, maar volgens mij kan dit vermoeden in een beperkt aantal gevallen worden weerlegd en mag de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat dan een onderzoek instellen dat verder gaat dan de kwalificaties waarvan het diploma van de aanvrager getuigt.

96. Deze mogelijkheid lijkt mij in feite inherent te zijn aan de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, die de vrijheid van vestiging en de erkenning van beroepskwalificaties die in een andere lidstaat of na afronding van een bij een instituut van een andere lidstaat gevolgde opleiding zijn verworven, waarborgen, met dien verstande dat in een beperkt aantal gevallen ook uitzonderingen op deze beginselen mogelijk zijn.

97. Zo is het weliswaar duidelijk, zoals het Hof oordeelt, dat nationale regels die eisen stellen aan de kwalificaties, zelfs wanneer zij worden toegepast zonder discriminatie op grond van nationaliteit, de uitoefening van de fundamentele vrijheden kunnen belemmeren wanneer in deze nationale regels geen rekening wordt gehouden met de kennis en de kwalificaties die de

²⁷ Arrest van 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 57).

betrokkene reeds in een andere lidstaat heeft verworven, maar zou een dergelijke belemmering mijns inziens kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, mits deze geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.

98. Zoals de Franse en de Finse regering opmerken, gaat het in het hoofdgeding om het beroep van gezondheidswerkers die belast zijn met de zorg voor patiënten. Het door de ontvangende lidstaat verrichte vergelijkende onderzoek, dat verder gaat dan het op grond van het diploma van de aanvrager geldende vermoeden, heeft dan ook tot doel om de veiligheid van patiënten en daarmee de bescherming van de volksgezondheid te verzekeren, hetgeen een dwingende reden van algemeen belang is die een beperking van de vrijheid van vestiging kan rechtvaardigen.²⁸

99. Niettemin moet ook nog worden nagegaan of een dergelijk onderzoek geschikt is om de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

100. Om aan de vereisten van evenredigheid en noodzakelijkheid te voldoen, mag een vergelijkend onderzoek van de beroepskwalificaties waarbij, afgezien van de beroepskwalificaties die op grond van het behaalde diploma moeten worden vermoed, ook andere elementen in aanmerking worden genomen teneinde de volksgezondheid te beschermen, mijns inziens slechts worden verricht in gevallen waarin de toegang tot en de uitoefening van het betrokken beroep door de aanvrager juist een aantoonbaar risico voor de veiligheid van de patiënt en de volksgezondheid opleveren.

101. Of er sprake is van een dergelijk risico moet worden vastgesteld door de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat, die zich daarbij mag baseren op een reeks van onderling overeenstemmende aanwijzingen die duiden op stelselmatige tekortkomingen in de door de aanvrager gevolgde opleiding. Zij mag haar beoordeling daarentegen niet beperken tot anonieme en geïsoleerde klachten zonder een nader onderzoek in te stellen, vooral niet wanneer de opleiding feitelijk in die lidstaat is gevolgd en zij dienaangaande dus over ruime beoordelingsmogelijkheden beschikt.

102. Met name moet de autoriteit die het betrokken diploma afgeeft, zoals de Franse regering opmerkt, in de gelegenheid worden gesteld om een nadere toelichting te verstrekken wanneer de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat vaststelt dat de gevolgde opleiding mogelijk een risico voor de volksgezondheid oplevert.

103. Met andere woorden, de bescherming van de volksgezondheid kan weliswaar rechtvaardigen dat diploma's worden onderworpen aan een vergelijkend onderzoek dat niet uitsluitend is gebaseerd op de beroepskwalificaties waarover de aanvrager op grond van het door hem aangevoerde diploma kan worden verondersteld te beschikken, maar de bevoegde autoriteit is hoe dan ook altijd gehouden om niet alleen de beroepsbekwaamheden waarover de aanvrager daadwerkelijk beschikt, maar ook elk ander relevant element dat de toegang tot en de uitoefening van een beroep mogelijk maakt, in aanmerking te nemen.

104. Derhalve ben ik van mening dat de tweede prejudiciële vraag aldus moet worden beantwoord dat de artikelen 45 en 49 VWEU zich niet ertegen verzetten dat de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat rekening houdt met informatie over de exacte inhoud van de betrokken

²⁸ Arrest van 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association en Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, punt 58).

opleiding en de wijze waarop deze concreet wordt gegeven, wanneer die informatie afkomstig is van betrouwbare externe bronnen die losstaan van de organisatoren van die opleiding of de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van oorsprong, teneinde te bepalen of er sprake is van een aantoonbaar risico voor de veiligheid van de patiënt. De bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat mag zich echter niet uitsluitend op dergelijke elementen baseren om de toegang tot en de uitoefening van een beroep te weigeren aan een onderdaan van een lidstaat die zijn diploma aan een universiteit van een andere lidstaat heeft behaald.

V. Conclusie

105. Gelet op de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging de door de korkein hallinto-oikeus gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„Een verzoek om toegang tot en uitoefening van een beroep dat wordt ingediend door een student die een diploma heeft behaald na afronding van een opleiding die in samenwerking met een universiteit van een andere lidstaat is verzorgd en die uitsluitend in de ontvangende lidstaat en in de taal van die staat is gevolgd met het doel om het betrokken beroep in diezelfde staat uit te oefenen, kan niet worden getoetst aan richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013. De artikelen 45 en 49 VWEU, die strekken tot bescherming van personen die daadwerkelijk gebruikmaken van de fundamentele vrijheden, zijn evenmin van toepassing op de situatie van een dergelijke student, zodat deze zich daarop niet kan beroepen in het kader van zijn verzoek om toegang tot en uitoefening van een beroep.”