ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 december 2008 *

In zaak C-151/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland) bij beslissing van 13 maart 2007, ingekomen bij het Hof op 19 maart 2007, in de procedure

Theologos-Grigorios Chatzithanasis

tegen

Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis,

Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (OEEK),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J.-C. Bonichot, K. Schiemann (rapporteur), J. Makarczyk en P. Kūris, rechters,

* Procestaal: Grieks.

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 januari 2008,

gelet op de opmerkingen van:

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

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door J. Čorba als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, 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 Het verzoek om een prejudiciële uitlegging betreft de uitlegging van de artikelen 1, sub a, 3 en 4 van richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB L 209, blz. 25), 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 92/51"). Het verzoek betreft de vraag of met een beroep op deze bepalingen van een lidstaat kan worden verlangd dat hij diploma's erkent die na op een op het grondgebied van deze lidstaat voltooide opleiding zijn afgegeven door de autoriteiten van een andere lidstaat.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds T.-G.Chatzithanasis en anderzijds de Ypourgos Ygeias kai Koinonikis Allilengyis (minister van Gezondheid en Sociale Solidariteit, voorheen minister van Gezondheid en Voorzorg) en het Organismos Epangelmatikis Ekpaidefsis kai Katartisis (bureau voor Beroepsonderwijs en -opleiding; hierna: „OEEK"), betreffende de afwijzing, door het Symvoulio Epangelmatikis Anagnorisis Titlon Ekpaidefsis kai Katartisis (Raad voor de erkenning van de gelijkwaardigheid van onderwijs- en opleidingstitels; hierna: „Seatek"), van de door Chatzithanasis ingediende aanvraag om in Griekenland het beroep van opticien te mogen uitoefenen.

3 Chatzithanasis had zich bij de indiening van deze aanvraag gebaseerd op een opticiensdiploma dat was afgegeven door het Regionale opleidingsinstituut voor optiek en optometrie te Vinci (Italië), welke instelling tevens aan de orde is in de zaak die heeft geleid tot het arrest Griekenland/Commissie (C-84/07) van heden. De voornaamste rechtsvraag in deze zaak komt voorts overeen met die welke is gerezen met betrekking tot 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 (hierna: „richtlijn 89/48"), in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 23 oktober 2008, Commissie/Griekenland (C-274/05, Jurispr. blz. I-7969).

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

4 Richtlijn 92/51 voert een aanvullend algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen in dat de opleidingsniveaus omvat welke niet vallen onder het oorspronkelijke algemene stelsel dat is ingevoerd bij richtlijn 89/48, waarvan de toepassing beperkt is tot de opleidingen van hoger niveau. In wezen vallen onder richtlijn 92/51 de na opleidingen van één tot drie jaar verkregen kwalificaties, en heeft richtlijn 89/48 betrekking op de opleidingen waarvoor ten minste drie jaar studie is vereist.

5 In punt 5 van de considerans van richtlijn 92/51 heet het dat het aanvullende algemene stelsel is gebaseerd op dezelfde beginselen en, mutatis mutandis, dezelfde regels behelst als het oorspronkelijke algemene stelsel.

6 Artikel 1, sub a, van richtlijn 92/51 luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) *diploma*: alle opleidingstitels dan wel elk geheel van dergelijke titels:

— in een lidstaat afgegeven door een bevoegde instantie die is aangewezen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van die Staat;

— waaruit blijkt dat de houder met succes heeft gevolgd:

i) hetzij een andere postsecundaire studiecyclus dan die bedoeld in het tweede streepje van artikel 1, sub a, van richtlijn 89/48/EEG, van ten minste één jaar voltijds of van een gelijkwaardige duur deeltijds, en waarvan een van de toelatingsvoorwaarden normaliter een voltooide secundaire studiecyclus is die vereist is voor toelating tot het universitair of hoger onderwijs, alsmede de beroepsopleiding die eventueel in aanvulling op de postsecundaire studiecyclus word vereist;

ii) hetzij een van de opleidingen vermeld in bijlage C, en

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

wanneer de met deze titel afgesloten opleiding overwegend in de Gemeenschap is genoten of wanneer zij buiten de Gemeenschap is genoten in onderwijsinstellingen die een opleiding verstrekken die voldoet aan de wettelijke of bestuursrechtelijke voorschriften van een lidstaat of wanneer de houder ervan een driejarige beroepservaring heeft opgedaan, gewaarmerkt door de lidstaat die een opleidingstitel van een derde land heeft erkend.

Alle opleidingstitels, dan wel elk geheel van dergelijke titels die door een bevoegde instantie in een lidstaat zijn afgegeven, worden gelijkgesteld met een diploma in de zin van de eerste alinea, indien daarmee een in de Gemeenschap gevolgde opleiding wordt afgesloten welke door een bevoegde instantie in die lidstaat als gelijkwaardig wordt erkend, en daaraan dezelfde rechten inzake toegang tot of uitoefening van een gereglementeerd beroep zijn verbonden."

7 Op de in artikel 1, sub a, eerste alinea, tweede streepje, sub ii, van deze richtlijn bedoelde lijst van opleidingen met een bijzondere structuur wordt, in punt 1, „Paramedisch en sociaalpedagogisch gebied", van bijlage C bij richtlijn 92/51, bij het tweede streepje van de aan Italië gewijde rubriek de opleiding voor opticien („ottico") vermeld.

8 Artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 92/51 bepaalt:

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

9 Artikel 3 van richtlijn 92/51 voorziet in de algemene verplichting om de door de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten afgegeven diploma's te erkennen. Volgens dit artikel mag een ontvangende lidstaat die de toegang tot een beroep reglementeert, een staatsburger van een lidstaat de toegang tot dit beroep niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, met name indien de aanvrager in het bezit is van een diploma dat door een andere lidstaat is voorgeschreven om op zijn grondgebied tot het betrokken beroep te worden toegelaten.

10 Artikel 4 van richtlijn 92/51 houdt rekening met het feit dat er aanzienlijke verschillen kunnen bestaan tussen de opleidingen die in de verschillende lidstaten worden vereist om tot eenzelfde gereglementeerd beroep te worden toegelaten. Op grond van deze bepaling kan de ontvangende lidstaat van de aanvrager verlangen dat hij een beroepservaring van een bepaalde duur aantoont of zich onderwerpt aan „compenserende maatregelen", te weten een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid, indien qua duur of inhoud een aanmerkelijk verschil bestaat tussen de opleiding die de aanvrager stelt te hebben gevolgd en de opleiding die in de ontvangende lidstaat normaliter wordt verlangd.

Nationale regeling

11 Ingevolge artikel 16 van de Grondwet van de Helleense Republiek is de mogelijkheid om universitair en hoger onderwijs te verzorgen uitsluitend voorbehouden aan openbare instellingen.

12 Volgens het Symvoulio tis Epikrateias (Griekse Raad van State) betekent deze bepaling echter niet dat het onderwijs uitsluitend door de Staat moet worden verzorgd. Ofschoon de Grondwet niet voorziet in een individueel recht voor particulieren om instellingen voor beroepsonderwijs op te richten, verbiedt zij hen echter niet instellingen waarin een dergelijke opleiding wordt verstrekt, op te richten. De Grondwet heeft de taak om de oprichting van instellingen van deze categorie door particulieren te regelen, dus toevertrouwd aan de wetgever, die de mogelijkheid is gelaten de oprichting van dergelijke instellingen toe te staan dan wel te verbieden.

13 Tevens bestaan er „centra voor vrije studie" („Ergastiria Eleftheron Spoudon"), met een particuliere status, waarvan de oprichting en het functioneren worden geregeld door wetsdecreet 9/1935 van 9 oktober 1935, houdende wijziging en aanvulling van de bepalingen betreffende de beroepsopleiding (FEK A' 451), en wet 1966/1991, houdende met name bepalingen inzake de overgang van studenten van instellingen voor hoger onderwijs (AEI) en leerlingen van instellingen voor technisch onderwijs (TEI) (FEK A' 147/26.9.1991). Krachtens de Griekse regeling zijn deze instituten geen onderwijsinstellingen en verstrekken zij op generlei niveau erkend beroepsonderwijs. Studenten die deze instituten bezoeken, kunnen daar studies volgen die worden afgesloten met een attest zonder officiële waarde.

14 In Griekenland is het beroep van opticien gereglementeerd. Overeenkomstig presidentieel decreet 83/1989 betreffende de „rechten inzake beroepsuitoefening van de houders van diploma's van de secties […] e) optiek van de school voor beroepen gerelateerd aan gezondheid en voorzorg van de instellingen voor technisch onderwijs (TEI)" (FEK A' 37/7.2.1989) en wet 971/1979 betreffende de uitoefening van het beroep van opticien en de verkooppunten van optische artikelen (FEK A' 223/22.9.1979), is voor de toegang tot dit beroep het bezit vereist van het diploma van de sectie „optiek" van een instelling voor technisch onderwijs, dat wil zeggen een diploma als omschreven in richtlijn 89/48.

15 Het presidentiële decreet 231/1998 betreffende het tweede algemene stelsel van erkenning van de beroepsopleiding (FEK A' 178/29.7.1998) strekt tot omzetting van richtlijn 92/51 in Grieks recht.

16 Krachtens artikel 13 van dit presidentiële decreet is de autoriteit die bevoegd is, de verzoeken van belanghebbenden te ontvangen en de besluiten vast te stellen met betrekking tot de erkenning van een beroepsopleiding, het ministerie dat ratione materiae bevoegd is om de uitoefening van een gereglementeerd beroep toe te staan.

17 Artikel 14, lid 1, van dit presidentiële decreet voorziet in de oprichting, binnen het OEEK, van het Seatek. Dit Seatek is belast met het onderzoek, op basis van een verslag van het ratione materiae bevoegde ministerie, van het dossier van elke aanvrager, en het dient zich in een tot dit ministerie gericht besluit uit te spreken over de vraag of de voorwaarden voor een erkenning van gelijkwaardigheid van de betrokken opleiding voor beroepsdoeleinden zijn vervuld. Het bevoegde ministerie is voor de afgifte van de toestemming om een gereglementeerd beroep uit te oefenen, aan dit besluit gebonden.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

18 Chatzithanasis heeft tijdens de academiejaren 1997/1998 en 1998/1999 een tweejarige opleidingscyclus voltooid en het bijbehorende diploma behaald van het Regionale Instituut voor de studie van optiek en optometrie te Vinci. Op grond van deze opleidingstitel mag hij in Italië het beroep van opticien uitoefenen.

19 In het academiejaar 1999/2000 heeft Chatzithanasis voorts een opleidingscyclus optometrie van één jaar gevolgd, waarvoor door hetzelfde opleidingsinstituut een opleidingstitel is afgegeven.

20 Chatzithanasis heeft deze twee opleidingscycli niet daar gevolgd waar het Regionale Instituut voor de studie van optiek en optometrie van Vinci in Italië zijn zetel heeft, maar in Griekenland, in het te Metamorfosi gevestigde centrum voor vrije studie Optometriki AE.

21 De belanghebbende heeft zich echter naar de zetel van de Italiaanse onderwijsinstelling begeven om daar een verdiepingsopleidingscyclus te volgen van 300 uur en om deel te nemen aan de examens, ter verkrijging van de toestemming voor de uitoefening van het beroep van opticien als hierboven genoemd.

22 Chatzithanasis heeft het beroep van opticien in Italië niet uitgeoefend. Aangezien hij dit beroep wilde uitoefenen in Griekenland, heeft hij op 22 februari 2002 het ministerie van Gezondheid en Voorzorg verzocht zijn Italiaanse opticiensdiploma als gelijkwaardig te erkennen.

23 Dit ministerie heeft een rapport opgesteld waarin de aanvraag van Chatzithanasis positief werd beoordeeld, onder voorbehoud van compenserende maatregelen die gerechtvaardigd waren doordat er tussen de in Griekenland en in Italië verstrekte opticiensopleidingen aanmerkelijke verschillen bestonden. Dit ministerie heeft zijn verslag samen met het door Chatzithanasis bij zijn aanvraag gevoegde dossier overgemaakt aan het OEEK.

24 Binnen het OEEK heeft het Seatek op 23 april 2003 besluit nr. 16 vastgesteld, houdende afwijzing van de aanvraag van Chatzithanasis. Deze afwijzing is in wezen ingegeven door het feit dat het diploma waarop de belanghebbende zich beroept, is afgegeven na een studie die overwegend is gevolgd in een centrum voor vrije studie, dat in Griekenland is gevestigd en door de Griekse wetgeving niet als onderwijsinstelling wordt erkend.

25 Bij op 5 februari 2004 bij het Symvoulio tis Epikrateias ingediend beroep heeft Chatzithanasis nietigverklaring van dit besluit van het Seatek gevorderd.

26 Volgens de meerderheidsopinie binnen het Symvoulio tis Epikrateias, zijn de voorwaarden die richtlijn 92/51 voor de erkenning van diploma's stelt, in casu vervuld en was, onder voorbehoud van compenserende maatregelen, het Seatek niet gerechtigd om de aanvraag van Chatzithanasis af te wijzen.

27 Volgens een minderheidsopinie bestaat daarentegen enerzijds twijfel over de vraag of het diploma van Chatzithanasis kan worden aangemerkt als een „diploma" in de zin van artikel 1, sub a, van richtlijn 92/51, en is anderzijds de Helleense Republiek niet verplicht studieattesten te erkennen die zijn afgegeven na een opleiding in niet-officieel erkende centra voor vrije studie, aangezien krachtens de artikelen 149 EG en 150 EG uitsluitend de lidstaten bevoegd zijn ter zake van de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel alsmede de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding.

28 In deze omstandigheden heeft het Symvoulio tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Wanneer een staatsburger van een lidstaat, met een beroep op een opleidingstitel die volgens hem binnen de werkingssfeer van richtlijn 92/51 […] valt, de bevoegde instantie van de ontvangende lidstaat verzoekt om toelating tot een in die lidstaat gereglementeerd beroep of om uitoefening daarvan, kan die instantie dan, gelet op de artikelen 1, 2, 3 en 4 van de betrokken richtlijn, uitgelegd in het licht van de artikelen 149 [EG] en 150 [EG], dit verzoek afwijzen (en de belanghebbende aldus geheel van de toegang tot en de uitoefening van dit beroep in de ontvangende lidstaat uitsluiten) op de enkele grond dat de betwiste titel weliswaar is afgegeven door een instantie van de lidstaat van herkomst, maar de eraan voorafgaande opleiding overwegend in de lidstaat van ontvangst is gevolgd, aan een instelling die weliswaar onbelemmerd in de lidstaat van ontvangst werkzaam is, maar op grond van een algemene wettelijke bepaling in die lidstaat niet als onderwijsinstelling wordt erkend?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

29 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bevoegde instanties van een ontvangende lidstaat, behoudens de toepassing van artikel 4 van richtlijn 92/51, krachtens artikel 3 van deze richtlijn ook dan zijn gehouden een door een bevoegde instantie van een andere lidstaat afgegeven diploma te erkennen, wanneer dit diploma de afsluiting vormt van een opleiding die geheel of ten dele is gevolgd aan een in de ontvangende lidstaat gevestigde instelling die volgens de wetgeving van laatstgenoemde staat niet als onderwijsinstelling wordt erkend.

30 In dit verband zij opgemerkt dat met betrekking tot richtlijn 89/48 is geoordeeld dat deze enerzijds geen beperking bevat wat betreft de lidstaat waarin een aanvrager zijn beroepskwalificaties moet hebben verworven, en anderzijds dat het uitsluitend staat aan de bevoegde instanties welke diploma's afgeven die toegang verlenen tot een gereglementeerd beroep, om in het licht van de normen van hun beroepsopleidingenstelsel na te gaan of aan de voorwaarden voor afgifte daarvan is voldaan, met name aan de voorwaarden met betrekking tot de onderwijsinstelling waaraan de houder van het diploma zijn opleiding heeft gevolgd (zie in die zin arrest van 23 oktober 2008, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punten 28, 31 en 32).

31 Uit de rechtspraak blijkt tevens dat deze uitlegging van richtlijn 89/48 niet afdoet aan de bevoegdheid van de Helleense Republiek wat betreft de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel, aangezien het betrokken diploma uit het oogpunt van richtlijn 89/48 niet valt onder het Griekse onderwijsstelsel, maar onder dat van de lidstaat waarvan de bevoegde autoriteit die dit diploma heeft afgegeven, deel uitmaakt. Bijgevolg dient laatstgenoemde autoriteit in te staan voor de kwaliteit van de betrokken opleidingen (zie in die zin arrest van 23 oktober 2008, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punten 36 en 40).

32 Bovendien is uitgemaakt dat het feit dat een staatsburger van een lidstaat die een gereglementeerd beroep wenst uit te oefenen, opteert voor toegang tot dit beroep in de lidstaat van zijn voorkeur, op zich geen misbruik van het door richtlijn 89/48 ingevoerde algemene stelsel van erkenning kan vormen, en dat het recht voor staatsburgers van een lidstaat om de lidstaat te kiezen waarin zij hun beroepskwalificaties wensen te verkrijgen, inherent is aan de uitoefening binnen een gemeenschappelijke markt van de door het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie arrest van 23 oktober 2008, Commissie/Spanje, C-286/06, Jurispr. blz. I-8025, punt 72).

33 Aangezien de relevante bepalingen van richtlijn 92/51 in wezen identiek zijn aan die van richtlijn 89/48 en volgens punt 5 van de considerans van richtlijn 92/51 het door deze richtlijn ingevoerde aanvullende stelsel uitdrukkelijk op dezelfde beginselen is gebaseerd en, mutatis mutandis, dezelfde regels bevat als het door richtlijn 89/48 ingevoerde oorspronkelijke algemene stelsel, kan voor richtlijn 92/51 dezelfde redenering gelden.

34 Gelet op een ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat de artikelen 1, sub a, 3 en 4 van richtlijn 92/51 aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde instanties van een ontvangende lidstaat krachtens artikel 3 van deze richtlijn, behoudens de toepassing van artikel 4 van deze richtlijn, ook dan zijn gehouden een door een bevoegde instantie van een andere lidstaat afgegeven diploma te erkennen, wanneer dit diploma de afsluiting vormt van een opleiding die geheel of ten dele is gevolgd aan een in de ontvangende lidstaat gevestigde instelling die volgens de wetgeving van laatstgenoemde staat niet als onderwijsinstelling wordt erkend.

Kosten

35 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 van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 1, sub a, 3 en 4 van richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2001/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2001, moeten aldus worden uitgelegd dat de bevoegde instanties van een ontvangende lidstaat krachtens artikel 3 van deze richtlijn, behoudens de toepassing van artikel 4 van deze richtlijn, ook dan zijn gehouden een door een bevoegde instantie van een andere lidstaat afgegeven diploma te erkennen, wanneer dit diploma de afsluiting vormt van een opleiding die geheel of ten dele is gevolgd aan een in de ontvangende lidstaat gevestigde instelling die volgens de wetgeving van laatstgenoemde staat niet als onderwijsinstelling wordt erkend.

ondertekeningen