CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
C. STIX-HACKL
van 14 september 2006 [1]

I — Inleiding

1. Door middel van de drie prejudiciële vragen die Överklagandenämnden för Högskolan (College van Beroep voor het hoger onderwijs) bij beslissing van 1 februari 2005 aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd, wenst dit College in wezen te vernemen of het gemeenschapsrecht, met name artikel 12 EG, eraan in de weg staat dat aan de deelneming aan een bijzondere lerarenopleiding („särskild lärarutbildning"; hierna: „SÄL-programma"), die is opgezet om op korte termijn het tekort aan leraren in Zweden op te lossen, de voorwaarde wordt verbonden dat de kandidaat beschikt over een aanstelling aan een Zweedse school.

2. De vragen worden gesteld in het kader van een procedure die Lyyski heeft aangespannen tegen de universiteit van Umeå, omdat deze hem de toegang tot de betrokken lerarenopleiding heeft ontzegd met het argument dat hij niet over een aanstelling aan een Zweedse school beschikt.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

II — Nationale bepalingen betreffende de lerarenopleiding in het algemeen en het litigieuze lerarenopleidingsprogramma SÄL in het bijzonder

A — *De schoolwet*

3. De voorwaarden voor de aanstelling als leraar in het Zweedse openbaar onderwijs zijn te vinden in de „Skollag" (wet nr. 1985:1100; hierna: „schoolwet").

4. In hoofdstuk 2, § 4, eerste alinea, punten 1 en 2, schoolwet wordt bepaald dat voor onbepaalde tijd kan worden aangesteld als leraar, kleuteronderwijzer of vrijetijdspedagoog binnen het openbare onderwijsstelsel hij die beschikt over een Zweedse onderwijsbevoegdheid respectievelijk een diploma voor kinder- en jeugdpedagogiek (of over een diploma van een gelijksoortige oudere opleiding), of hij die beschikt over een door

Högskoleverket (de nationale raad voor hoger onderwijs) afgegeven bewijs van bekwaamheid overeenkomstig de §§ 4 a en 4 b van deze wet.

5. In deze laatstgenoemde bepalingen is voorzien in de afgifte van een bewijs van bekwaamheid voor een gelijkwaardige opleiding die in het buitenland werd gevolgd.

6. Conform hoofdstuk 2, § 4, tweede alinea, schoolwet kunnen echter ook personen die niet beschikken over de genoemde kwalificaties, onder bijzondere omstandigheden, wanneer er niet genoeg gekwalificeerde kandidaten zijn, een aanstelling voor onbepaalde tijd als leraar krijgen indien zij beschikken over een beroepskwalificatie die past bij de betrokken vakken of studierichtingen, alsmede indien er reden bestaat om aan te nemen dat de kandidaat geschikt is om les te geven.

7. Personen die niet voldoen aan de voorwaarden voor een aanstelling voor onbepaalde tijd conform hoofdstuk 2, § 4, eerste en tweede alinea, schoolwet, kunnen binnen het openbaar onderwijs een aanstelling als leraar voor bepaalde tijd krijgen. Voor een dergelijke aanstelling voor bepaalde tijd gelden geen minimumeisen, zoals de Zweedse regering ter terechtzitting heeft bevestigd.

B — *Het SÄL-programma*

8. Zoals de verwijzende rechter en de Zweedse regering hebben verklaard, bestaat in Zweden voor de komende jaren een grote vraag naar extra leraren, dit vanwege het sterk gestegen aantal scholieren enerzijds en het grote aantal uittredingen door pensionering anderzijds. In Zweden bestaat vooral een tekort aan studenten met de vereiste kwalificaties voor studies aan hogescholen en universiteiten, in het bijzonder voor vakken zoals wiskunde, natuurwetenschappen en techniek. Omdat het aantal afgestudeerden van dergelijke studies via het reguliere opleidingstraject vooralsnog niet afdoende kan worden verhoogd, heeft de Zweedse regering het bijzondere lerarenopleidingsprogramma SÄL in het leven geroepen, waarmee het aantal gekwalificeerde leraren in de komende jaren op korte termijn moet worden verhoogd. Voor het SÄL-programma, dat een nauwere samenwerking tussen de gemeentelijke werkgevers en de lerarenopleiding van instellingen voor hoger onderwijs inhoudt, werden door het Zweedse parlement bijzondere budgettaire middelen ter beschikking gesteld.

9. Het SÄL-programma is geregeld in verordening nr. 740 van 2001 „om särskilda lärarutbildningar" (verordening betreffende de bijzondere lerarenopleiding; hierna: „SÄL-verordening"). Bij deze verordening heeft de Zweedse regering zes universiteiten en hogescholen de bijzondere taak gegeven om

leraren op te leiden die niet beschikken over de kwalificatie voor een aanstelling voor onbepaalde tijd aan een Zweedse school.

10. Aan de ene kant dienen krachtens § 6, eerste alinea, van de SÄL-verordening tot de bijzondere lerarenopleiding personen te worden toegelaten die niet beschikken over de kwalificatie die nodig is voor een aanstelling voor onbepaalde tijd overeenkomstig hoofdstuk 2, § 4, eerste alinea, punten 1 en 2, schoolwet. Deze moeten op grond van een eerdere academische opleiding of werkervaring voldoen aan de voorwaarden om examen af te leggen voor het verkrijgen van de lesbevoegdheid voor het vak of de studierichting waarop de opleiding betrekking heeft, én een aanstelling als leraar hebben aan een school waar het praktijkgedeelte van de opleiding kan plaatsvinden.

11. Aan de andere kant kan krachtens § 6, tweede alinea, van de SÄL-verordening een kandidaat die over de kwalificatie voor een aanstelling voor onbepaalde tijd conform hoofdstuk 2, § 4, eerste alinea, punten 1 en 2, schoolwet beschikt, tot de bijzondere lerarenopleiding worden toegelaten indien hij daardoor de lesbevoegdheid verkrijgt voor een ander vak of een andere studierichting of meerdere andere vakken of studierichtingen.

12. Bovendien bepaalt § 7 van de SÄL-verordening dat de kandidaat reeds een academische opleiding met zodanige inhoud dient te hebben gevolgd dat het examen overeenkomstig § 6, eerste alinea, of de aanvullende kwalificatie overeenkomstig § 6, tweede alinea, van de verordening kan worden behaald. Gelijkwaardige kennis die de kandidaat in of buiten Zweden heeft verworven, wordt aan de verlangde academische opleiding gelijkgesteld.

13. Conform § 9 van de SÄL-verordening moet de toelating tot de opleiding door de universiteit of hogeschool binnen de periode van 1 november 2001 tot en met 31 december 2005 plaatsvinden.

14. Conform § 10 van de SÄL-verordening moet de opleiding ten minste als halftijdse opleiding worden gevolgd en uiterlijk op 31 december 2006 worden afgerond. De totale opleidingsperiode voor een student mag maximaal drie semesters bedragen en met de opleiding kunnen maximaal 60 studiepunten worden behaald. Omdat, zoals blijkt uit de toelichting van de Zweedse regering ter terechtzitting, voor het lerarenexamen over het algemeen ten minste 140 studiepunten moeten worden behaald, kunnen alleen kandidaten aan het SÄL-programma deelnemen die reeds een academische opleiding hebben afgerond en/of praktijkervaring hebben opgedaan die overeenkomt met ten minste 80 studiepunten.

15. De bijzondere lerarenopleiding wordt op de individuele kandidaat toegesneden op

basis van zijn eerdere opleiding, zijn beroepservaring en de gewenste kwalificatie.

16. Volgens de Zweedse regering bestaat de bijzondere lerarenopleiding in principe uit een theoretisch en een praktisch gedeelte, waarbij het praktijkgedeelte dient te worden onderscheiden van de onderwijswerkzaamheden die de leraar (in deeltijd) verricht op de school waar hij een aanstelling heeft. Al met al werken in het kader van de bijzondere lerarenopleiding de universiteiten/hogescholen, de gemeentelijke school en de leraar samen. De gemeente respectievelijk de werkgever garandeert tijdens de opleidingsperiode ten minste een halftijdse aanstelling aan een school en de studie wordt met het werk/de praktijk gecombineerd. De relatie tussen het theorie- en het praktijkgedeelte van de bijzondere lerarenopleiding en de inhoud daarvan zijn sterk afhankelijk van de individuele kandidaat, waarbij de Commissie — op dit punt onweersproken — heeft aangegeven dat het in wezen om een studie op afstand gaat waarvoor nauwelijks fysieke aanwezigheid is vereist.

17. Volgens de Zweedse regering heeft de geslaagde deelnemer aan de bijzondere lerarenopleiding geen recht op een aanstelling voor onbepaalde tijd als leraar, maar in de praktijk is het gebruikelijk dat hij een aanstelling aan de school krijgt waar hij reeds werkzaam was.

III — Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

18. Lyyski, een Zweeds onderdaan, meldde zich voor het herfstsemester 2004 bij de universiteit van Umeå aan voor de bijzondere lerarenopleiding SÄL, studierichting hout- en metaalbewerking, met een studielast van 40 tot 60 punten. Bij zijn aanmelding vermeldde hij dat hij tijdens de opleidingsperiode 2004-2006 zou beschikken over een aanstelling als leraar in de bovenbouw (uniform verplicht onderwijs) aan een Zweedstalige school in Åbo, Finland. In het in het hoofdgeding bestreden besluit heeft de universiteit van Umeå verklaard van mening te zijn dat Lyyski daarmee niet had aangetoond dat hij voldeed aan de voorwaarden voor toelating tot de opleiding, aangezien hij niet beschikte over een aanstelling aan een Zweedse school. Dit besluit, dat door de universiteit op basis van uitlegging van de SÄL-verordening was genomen, had tot gevolg dat Lyyski de toegang tot de bijzondere lerarenopleiding werd ontzegd.

19. Lyyski is tegen het besluit van de universiteit in beroep gegaan bij Överklagandenämnden för Högskolan, de verwijzende rechter, en vordert vaststelling dat hij voldoet aan de voorwaarden voor toelating tot de gewenste opleiding.

20. De universiteit van Umeå motiveert haar besluit ten overstaan van de verwijzende rechter met name door te wijzen op het voornaamste doel van het SÄL-programma,

zoals neergelegd in § 3 van de SÄL-verordening, namelijk het op korte termijn oplossen van het tekort aan gekwalificeerde leraren in Zweedse scholen. Naar de opvatting van de universiteit komen alleen personen voor toelating tot het SÄL-programma in aanmerking die beschikken over een aanstelling aan een Zweedse school, waar ook het praktijkgedeelte van de opleiding kan plaatsvinden.

21. De verwijzende rechter verwijst naar de artikelen 12 EG en 149, lid 1, EG en merkt op dat de in onderhavige zaak aan de orde zijnde opleiding dient te worden beschouwd als „beroepsopleiding" in de zin van de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie betreffende het vrije verkeer van personen. In het licht van deze rechtspraak kan de door de universiteit van Umeå gestelde voorwaarde dat er sprake dient te zijn van een aanstelling aan een Zweedse school om toegelaten te worden tot de lerarenopleiding, volgens de verwijzende rechter worden beschouwd als een beperking van het vrij verkeer.

22. Tegen deze achtergrond heeft Överklagandenämnden aan het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

1) Staat het gemeenschapsrecht, in het bijzonder artikel 12 EG, eraan in de weg dat bij de beoordeling of een kandidaat in aanmerking komt voor de toelating tot een lerarenopleiding die is opgezet om op korte termijn te kunnen voldoen aan de vraag naar bevoegde leraren in Zweden, de voorwaarde wordt gesteld dat de kandidaat beschikt over een aanstelling aan een Zweedse school? Moet een dergelijke voorwaarde beschouwd worden als gerechtvaardigd en evenredig?

2) Is het voor de beantwoording van de eerste vraag van belang of een kandidaat voor de opleiding die over een aanstelling aan een school in een andere lidstaat van de Europese Unie dan Zweden beschikt, Zweeds onderdaan dan wel onderdaan van een andere lidstaat is?

3) Is het voor de beantwoording van de eerste vraag van belang of de lerarenopleiding is opgezet voor beperkte tijd dan wel of er sprake is van een permanente lerarenopleiding?

IV — Beantwoording van de prejudiciële vragen

23. Met deze drie prejudiciële vragen, die hierna gezamenlijk zullen worden behandeld, wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of een opleidingsprogramma voor leraren zoals het SÄL-programma, waarvoor als toelatingseis de aanstelling als leraar aan een school van de betrokken lidstaat geldt,

verenigbaar is met het communautaire discriminatieverbod van artikel 12 EG. In het hoofdgeding gaat het om een Zweeds onderdaan die aan een school van een andere lidstaat als leraar werkzaam is.

24. In de onderhavige zaak hebben de Zweedse en de Poolse regering alsmede de Commissie opmerkingen ingediend, waarbij de genoemde regeringen van mening zijn dat het met het gemeenschapsrecht verenigbaar is om de toelating tot het SÄL-programma voor te behouden aan de leraren die reeds over een aanstelling aan een Zweedse school beschikken, terwijl deze toelatingsvoorwaarde volgens de Commissie in strijd is met het discriminatieverbod conform de artikelen 12 EG en 39 EG alsmede artikel 7, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1612/68 [2].

25. Vooraf zij opgemerkt dat het feit dat de verwijzende rechter een prejudiciële vraag refererend aan sommige bepalingen van het gemeenschapsrecht heeft gesteld, het Hof van Justitie niet belemmert om aan de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht waaraan deze in zijn vragen heeft gerefereerd. [3]

26. Conform artikel 12 EG is binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en „onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld" elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. Dientengevolge moet, zoals door de Commissie terecht is aangevoerd, de vraag naar de verenigbaarheid van het SÄL-programma met het gemeenschapsrecht in eerste instantie worden beoordeeld aan de hand van het bijzondere discriminatieverbod op het gebied van het vrije verkeer van werknemers, zoals neergelegd in artikel 39, lid 2, EG en verduidelijkt in verordening nr. 1612/68. [4]

27. In een eerste stap dient daarom te worden onderzocht of de toelating tot een opleidingsprogramma voor leraren zoals het SÄL-programma in de omstandigheden als die van het hoofdgeding valt binnen de werkingssfeer ratione personae en ratione materiae van het in artikel 39, lid 2, EG en verordening nr. 1612/68 neergelegde discriminatieverbod op het gebied van het vrije

2 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

3 — Zie onder meer arresten van 12 december 1990, SARPP (C-241/89, Jurispr. blz. I-4695, punt 8), en 7 september 2004, Trojani (C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punt 38).

4 — Zie onder meer arresten van 15 september 2005, Ioannidis (C-258/04, Jurispr. blz. I-8275, punt 37), 16 december 2004, My (C-293/03, Jurispr. blz. I-12013, punt 33), 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 55), 23 februari 1994, Ingetraut Scholz (C-419/92, Jurispr. blz. I-505, punt 6), en 30 mei 1989, Commissie/Griekenland (305/87, Jurispr. blz. 1461, punten 12 en 13).

verkeer van werknemers. Zo ja, dan dient te worden onderzocht of het discriminatieverbod is geschonden.

A — *Toepasselijkheid van het discriminatieverbod op het gebied van het vrije verkeer van werknemers*

28. Om te beginnen dient te worden onderzocht of de bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers ratione personae toepassing vinden in een geval zoals dat van Lyyski die, zoals uit de stukken blijkt en niet is betwist, in een andere lidstaat over arbeid in loondienst beschikt, maar in de lidstaat van herkomst om toelating tot een bepaalde opleiding verzoekt.

29. Volgens vaste rechtspraak kunnen de verdragsbepalingen op het gebied van het vrije verkeer en de ter uitvoering van deze bepalingen vastgestelde handelingen namelijk niet worden toegepast op activiteiten die geen enkele aanknoping hebben met een van de situaties die het gemeenschapsrecht op het oog heeft en waarvan alle elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen. [5]

30. Een dergelijke zuiver interne situatie is hier echter niet aan de orde. Lyyski heeft namelijk in zoverre gebruik gemaakt van zijn recht op vrij verkeer in zijn eigenschap als werknemer dat hij als Zweeds onderdaan een aanstelling als leraar heeft aanvaard aan een Finse school. Zoals het Hof van Justitie herhaaldelijk heeft vastgesteld, gelden voor elke gemeenschapsonderdaan die van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt en in een andere lidstaat een beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend respectievelijk uitoefent, de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, onafhankelijk van zijn woonplaats en zijn nationaliteit. [6]

31. Hoewel Lyyski dus als Zweeds onderdaan tegenover de Zweedse autoriteiten een beroep wil doen op de bepalingen inzake het vrije verkeer om te worden toegelaten tot het SÄL-programma, heeft dit geen gevolg voor de toepasselijkheid van deze bepalingen. Want de gestelde benadeling respectievelijk ongelijke behandeling komt zo gezien juist voort uit het feit dat hij een werkzaamheid aan een school in een andere lidstaat heeft aanvaard. [7] Op dit punt verkeert iemand zoals Lyyski dus in een situatie die vergelijkbaar is met de situatie van alle andere

5 — Arresten van 28 januari 1992, Steen (C-332/90, Jurispr. blz. I-341, punt 9), 16 januari 1997, USSL n° 47 di Biella (C-134/95, Jurispr. blz. I-195, punt 19), 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 16), en 2 juli 1998, Kapasakalis e.a. (C-225/95-C-227/95, Jurispr. blz. I-4239, punt 22); zie in die zin ook arrest van 20 maart 2001, Hassan Fahmi (C-33/99, Jurispr. blz. I-2415, punt 38).

6 — Zie onder meer arresten van 23 februari 1994, Scholz (C-419/92, Jurispr. blz. I-505, punt 9), en 26 januari 1999, F.C. Terhoeve (C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 27).

7 — Zie in die zin onder meer arrest F.C. Terhoeve (aangehaald in voetnoot 6, punt 26) en arresten van 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punten 30 en 31), en 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 24).

personen die over de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden beschikken.

32. Zoals het Hof van Justitie bovendien in deze zin heeft vastgesteld, kan het recht op vrij verkeer zijn volle werking niet ontplooien indien een onderdaan van een lidstaat ervan kan worden weerhouden dit recht uit te oefenen door belemmeringen die in zijn land van herkomst worden opgeworpen door een regeling die hem benadeelt wegens het feit dat hij dit recht heeft uitgeoefend; deze overweging geldt met name op het gebied van het onderwijs. [8]

33. Om die reden dient te worden geconcludeerd dat een persoon die zich in de situatie van Lyyski bevindt, in beginsel een beroep kan doen op de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, met name op het beginsel van non-discriminatie.

34. Vervolgens dient te worden onderzocht of de toelating tot het SÄL-programma ratione materiae onder het in artikel 39, lid 2, EG en in verordening nr. 1612/68 neergelegde beginsel van non-discriminatie valt, hetgeen door de Zweedse en de Poolse regering wordt ontkend. De Poolse regering heeft er in het bijzonder op gewezen dat het bij het onderhavige programma uitsluitend gaat om een beroepsmatige bijscholing of perfectionering en niet om een beroepsopleiding waarvan de toelatingseisen volgens de rechtspraak onder het gemeenschapsrecht vallen.

35. In dit verband dient eerst te worden vastgesteld dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie iedere onderwijsvorm die opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, of die bijzondere bekwaamheid verleent om een dergelijk beroep, vak of betrekking uit te oefenen, onder de beroepsopleiding valt. [9] Zoals het Hof van Justitie verder herhaaldelijk heeft vastgesteld, voldoet het hoger respectievelijk het universitaire onderwijs in zijn algemeenheid aan deze voorwaarden. [10]

36. Zoals de Commissie heeft verklaard, heeft het begrip beroepsopleiding een verstrekkende betekenis en heeft het bijvoorbeeld niet alleen betrekking op een universitaire opleiding voor zover deze rechtstreeks opleidt voor een specifiek beroep, vak of betrekking, maar ook voor zover deze studie

8 — Zie in die zin onder meer arrest D'Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punten 31 en 32) en arrest van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punten 15 en 16).

9 — Zie onder meer arresten van 13 februari 1985, Gravier (293/83, Jurispr. blz. 593, punt 25), 2 februari 1988, Blaizot e.a. (24/86, Jurispr. blz. 379, punt 15), en 1 juli 2004, Commissie/België (C-65/03, Jurispr. blz. I-6427, punt 25).

10 — Zie arrest Blaizot (aangehaald in voetnoot 9, punt 20) en arresten van 27 september 1988, Commissie/België (42/87, Jurispr. blz. 5445, punten 7 en 8), en 7 juli 2005, Commissie/Oostenrijk (C-147/03, Jurispr. blz. I-5969, punt 33).

een bijzondere bekwaamheid verleent, dit wil zeggen wanneer de student een bepaalde kennis voor een beroep, vak of betrekking nodig heeft, zelfs wanneer deze daarvoor niet ingevolge wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen vereist is. [11]

37. Het Hof van Justitie heeft echter een onderscheid gemaakt tussen deze vormen van beroepsopleiding en „enkele bijzondere studierichtingen, die wegens hun specifieke kenmerken vooral bestemd zijn voor personen die veeleer hun algemene kennis willen vergroten dan een beroep willen gaan uitoefenen". [12]

38. In het licht van deze rechtspraak dient mijns inziens te worden geconcludeerd dat het SÄL-programma voldoet aan de voorwaarden van een beroepsopleiding.

39. Zoals het SÄL-programma in de stukken en de verklaringen van de partijen in het geding — in het bijzonder van de Zweedse regering — is beschreven [13], gaat het namelijk zeker niet om een studierichting die uitsluitend in het algemeen gericht is op het vergroten van kennis.

40. Veeleer is het programma er enerzijds op gericht om leraren die niet beschikken over de vereiste kwalificaties voor een aanstelling voor onbepaalde tijd als leraar binnen het openbaar onderwijs, van deze kwalificaties te voorzien, d.w.z. hen in staat te stellen om het lerarenexamen af te leggen. Anderzijds is het de bedoeling om door middel van het SÄL-programma leraren die wel reeds over de kwalificaties voor een aanstelling voor onbepaalde tijd beschikken, in staat te stellen ook in andere vakken les te geven. Derhalve is het SÄL-programma erop gericht om vaardigheden respectievelijk kwalificaties voor de uitoefening van een specifiek beroep respectievelijk een specifiek vak of een specifieke betrekking te verlenen.

41. De omstandigheid dat voor de toelating tot het SÄL-programma reeds bepaalde kwalificaties zijn vereist — namelijk een opleiding aan een universiteit of hogeschool en/of beroepservaring die gelijkstaat aan ten minste 80 punten of een reeds bestaande kwalificatie voor een aanstelling voor onbepaalde tijd — en dat het programma in zoverre een beroepsmatige bijscholing lijkt te zijn, doet niet af aan het feit dat daarmee in ieder geval kwalificaties respectievelijk vaardigheden verkregen kunnen worden die voor

11 — Zie arrest Blaizot (aangehaald in voetnoot 9, punt 19) en arrest van 21 juni 1988, Brown (197/86, Jurispr. blz. 3205, punt 10).

12 — Zie arresten Blaizot (aangehaald in voetnoot 9, punt 20) en Brown (aangehaald in voetnoot 11, punt 10).

13 — Zie de punten 8-17 hierboven.

meer hoogwaardige of andere/aanvullende werkzaamheden noodzakelijk zijn, en dat dit programma in zoverre het karakter van een beroepsopleiding heeft.

B — *Toepasselijkheid van het discriminatieverbod conform artikel 12 EG*

42. Een onderscheid met betrekking tot het begrip beroepsopleiding tussen initiële opleiding en permanente opleiding, zoals met name voorgesteld door de Poolse regering, kan bovendien niet alleen lastig zijn wat betreft de concrete structuur van de verschillende studierichtingen en tot een willekeurige inperking van het gemeenschapsrechtelijke begrip beroepsopleiding leiden [14], maar kan ook vanwege de duidelijke verschillen tussen de lidstaten op het gebied van de organisatie van de universitaire studierichtingen in het algemeen en de lerarenopleiding in het bijzonder een ongelijke behandeling bij de toepassing van het EG-Verdrag tussen de lidstaten tot gevolg hebben. [15]

43. Om die reden ben ik van mening dat de toelating tot een opleidingsprogramma voor leraren zoals het SÄL-programma in de omstandigheden als die van het hoofdgeding valt binnen de werkingssfeer van het beginsel van non-discriminatie met betrekking tot de toelating tot de beroepsopleiding, zoals neergelegd in artikel 39, lid 2, EG en in verordening nr. 1612/68.

44. Ook al zou Lyyski niet als werknemer in de zin van artikel 39 EG en/of van verordening nr. 1612/68 moeten worden beschouwd — hetgeen uiteindelijk door de verwijzende rechter aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval dient te worden uitgemaakt [16] —, dan zou hij, zoals ik subsidiair wil aanvoeren, met betrekking tot de toegang tot het SÄL-programma in ieder geval in zijn hoedanigheid van burger van de Unie een beroep kunnen doen op artikel 12 EG, dat binnen de werkingssfeer van het Verdrag iedere discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt.

45. Om de werkingssfeer van het Verdrag in de zin van artikel 12 EG te kunnen bepalen, moet dit artikel namelijk volgens vaste rechtspraak worden gelezen in samenhang met de verdragsbepalingen betreffende het burgerschap van de Unie. De hoedanigheid van burger van de Unie dient immers de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, ter zake van de werkingssfeer ratione materiae van het Verdrag

14 — Zie arrest van 11 juli 1991, Verenigd Koninkrijk e.a./Raad (C-51/89, C-90/89 en C-94/89, Jurispr. blz. I-2757, punt 31).

15 — Zie in die zin arrest Blaizot (aangehaald in voetnoot 9, punt 18).

16 — Zie onder meer arrest van 26 februari 1992, Raulin (C-357/89, Jurispr. blz. I-1027, punt 13).

aanspraak op een gelijke behandeling rechtens. [17]

46. Volgens vaste rechtspraak vallen binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht onder meer situaties die betrekking hebben op de uitoefening van de door het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. [18]

47. Lyyski maakt in verband met de uitoefening van het beroep van leraar in Finland in ieder geval gebruik van deze vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

48. Zoals bovendien reeds blijkt uit mijn opmerkingen met betrekking tot de toepasselijkheid van de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, kan Lyyski ook tegenover zijn land van herkomst een beroep doen op het recht op gelijke behandeling rechtens — in casu wat betreft de toegang tot de beroepsopleiding —, omdat anders het recht op vrij verkeer conform artikel 18 EG zijn volle werking niet zou kunnen ontplooien, met name indien wordt verondersteld dat het beweerde nadeel respectievelijk de beweerde ongelijke behandeling in verband staat met de uitoefening van dit recht. [19]

C — *Bestaan van een verboden discriminatie*

49. Nadat is vastgesteld dat in een geval zoals in het hoofdgeding aan de orde, het beginsel van non-discriminatie zoals voorzien in artikel 39, lid 2, EG en in verordening nr. 1612/68 of in artikel 12 EG in beginsel kan worden toegepast, dient thans te worden onderzocht of daadwerkelijk sprake is van een verboden discriminatie.

50. Dienaangaande zij om te beginnen eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het beginsel van gelijke behandeling niet alleen zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. [20]

17 — Zie onder meer arresten van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punten 30 en 31), 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punten 22 en 23), 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 31), en Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punt 15).

18 — Zie arresten Schempp (aangehaald in voetnoot 7, punt 18), Bidar (aangehaald in voetnoot 17, punt 33), Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 17, punt 33) alsmede D'Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punt 29).

19 — Zie onder meer arrest D'Hoop (aangehaald in voetnoot 7, punten 30-32) en arrest van 29 april 2004, Pusa (C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punten 18 en 19); zie de punten 31 en 32 hierboven.

20 — Zie onder meer arresten van 12 februari 1974, Sotgiu (152/73, Jurispr. blz. 153, punt 11), 27 november 1997, Meints (C-57/96, Jurispr. blz. I-6689, punt 44), 26 juni 2001, Commissie/Italië (C-212/99, Jurispr. blz. I-4923, punt 24), Bidar (aangehaald in voetnoot 17, punt 51) en Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 10, punt 41).

51. Anderzijds is er geen sprake van verboden discriminatie op grond van nationaliteit indien het vereiste waar het hier om gaat, is gebaseerd op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit en evenredig is aan een door het nationale recht wettig nagestreefd doel. [21]

52. In casu gaat het om het vereiste dat een kandidaat beschikt over een aanstelling aan een Zweedse school om te worden toegelaten tot het SÄL-programma.

53. Met betrekking tot de vraag of daarmee sprake is van een discriminatie op grond van nationaliteit, moet eerst worden vastgesteld dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bepalingen reeds dan dienen te worden geacht verkapte discriminaties op te leveren wanneer het gevaar bestaat dat met name onderdanen van andere lidstaten — respectievelijk de eigen onderdanen die op grond van de uitoefening van hun recht op vrij verkeer in een daarmee vergelijkbare situatie verkeren — worden benadeeld, omdat aan het door de nationale bepaling gestelde vereiste makkelijker kan worden voldaan door ingezetenen respectievelijk door ingezetenen die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer. [22]

54. Vanzelfsprekend zou — in analogie met het klassieke geval van een woonplaatsvereiste — vastgesteld moeten worden dat aan het vereiste van een aanstelling aan een Zweedse school in principe makkelijker kan worden voldaan door ingezetenen die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer en geen aanstelling als leraar in een andere lidstaat hebben aanvaard. Naar mijn mening zou echter op grond daarvan niet al te snel een indirecte discriminatie mogen worden aangenomen.

55. Bijna altijd, bijvoorbeeld wanneer een onderwijsaanbod of een andere activiteit die althans wat dit betreft binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, is toegesneden op of is beperkt tot een bepaalde groep van personen op grond van criteria die in ieder geval indirect — bijvoorbeeld omdat ze in verband staan met bepaalde, in een lidstaat bestaande instellingen — een plaatselijke band met een lidstaat hebben, bestaat namelijk het gevaar dat deze criteria door de onderdanen van andere lidstaten minder makkelijk kunnen worden vervuld.

21 — Zie in die zin onder meer arresten van 15 januari 1998, Schöning-Kougebetopoulou (C-15/96, Jurispr. blz. I-47, punt 21), en 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 31).

22 — Zie onder meer arresten Clean Car Autoservice (aangehaald in voetnoot 21, punt 29), Bidar (aangehaald in voetnoot 17, punt 53), Ioannidis (aangehaald in voetnoot 4, punt 28) en Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 10, punt 47).

56. Het gemeenschapsrechtelijke beginsel van non-discriminatie kan echter niet de functie hebben om in nationale bepalingen neergelegde vereisten en voorwaarden in het algemeen te „nivelleren" respectievelijk in twijfel te trekken; veeleer moet in het algemeen worden gewaarborgd dat „de lidstaten [geen] maatregelen nemen die in werkelijkheid tot gevolg hebben dat grensoverschrijdende situaties minder gunstig worden behandeld dan zuiver nationale situaties". [23]

57. Om die reden moet in gevallen zoals het onderhavige met het oog op de vaststelling van een verkapte vorm van discriminatie het moeilijke onderscheid worden gemaakt of er sprake is van een wat betreft de nationaliteit slechts schijnbaar neutrale regeling die in werkelijkheid protectionistische kenmerken ten gunste van de eigen onderdanen heeft [24], dan wel van een op zich neutrale regeling die een onderscheid maakt op basis van feitelijke criteria en waarbij het feit dat aan het betrokken vereiste makkelijker door eigen onderdanen kan worden voldaan, eerder een uit de aard van de zaak respectievelijk de maatregel voortvloeiend gevolg van een op zich wettig onderscheid is.

58. Met andere woorden: er dient nader te worden onderzocht of het beweerde nadeel daadwerkelijk bestaat „om de enkele reden" [25] dat gebruik is gemaakt van rechten op het gebied van het vrij verkeer respectievelijk op grond van het enkele feit van een andere nationaliteit, dan wel of dit nadeel veeleer berust op objectieve overwegingen die daar los van staan.

59. Op dit punt moet in casu worden vastgesteld dat, volgens de informatie waar het Hof van Justitie over beschikt en die ik hierboven heb samengevat [26], de Zweedse regering heeft ingespeeld op een dreigend tekort aan leraren aan Zweedse scholen door met SÄL een opleidingsprogramma voor leraren te initiëren waarmee aan Zweedse scholen werkzame leraren een hogere kwalificatie kunnen verkrijgen om zo het aantal gekwalificeerde leraren op korte termijn uit te breiden.

60. Om te beginnen kan mijns inziens niet worden bestreden dat de beslissing om medewerkers van een bepaalde instelling, in dit geval leraren die over een aanstelling aan een Zweedse school beschikken, met behulp van een bijzonder opleidingsprogramma beter te kwalificeren respectievelijk verder

23 — Zie in verband met het vrije verkeer van goederen de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro van 30 maart 2006 in de gevoegde zaken Alfa Vita (C-158/04 en C-159/04, arrest van 14 september 2006, punt 41).

24 — Zie in die zin reeds de conclusie van advocaat-generaal Capotorti van 27 mei 1981 in de zaak Oebel (arrest van 14 juli 1981, 155/80, Jurispr. blz. 1993, punt 2).

25 — Zie de bewoordingen van onder meer de arresten Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 10, punt 44) en Pusa (aangehaald in voetnoot 19, punt 20).

26 — Zie de punten 8-17 hierboven.

op te leiden, in het beginsel wettig is. Ook bestaat in principe geen bezwaar tegen de beslissing van de Zweedse regering om het tekort aan gekwalificeerde leraren in eerste instantie door middel van „interne" maatregelen op te lossen, dat wil zeggen door middel van maatregelen die in eerste instantie alleen de reeds bij Zweedse scholen werkzame leraren betreffen.

61. Tegen deze achtergrond vloeit het vereiste dat een kandidaat voor het SÄL-programma over een aanstelling aan een Zweedse school moet beschikken, voort uit de aard van deze naar mijn opvatting wettige maatregel.

62. Een feitelijke samenhang tussen het SÄL-programma en dit vereiste vloeit echter ook voort uit het feit dat dit opleidingsprogramma wordt uitgevoerd in het kader van een samenwerking tussen bepaalde universiteiten en hogescholen en de betrokken Zweedse scholen zelf, waar het praktijkgedeelte van de opleiding plaatsvindt. De betrokken Zweedse scholen zijn daarom verplicht om het opleidingsprogramma, dat wordt toegesneden op de individuele deelnemers, dienovereenkomstig mede vorm te geven en de uitvoering daarvan — zowel met betrekking tot de algemene organisatie van de werkzaamheden als met betrekking tot het toezicht op het praktijkgedeelte — mogelijk te maken.

63. Het hier in het geding zijnde toegangsvereiste voor het SÄL-programma is derhalve mijns inziens gebaseerd op objectieve overwegingen die voortvloeien uit de aard van een dergelijk opleidingsprogramma en die losstaan van de nationaliteit respectievelijk niet op de nationaliteit zijn gericht.

64. Hierbij komt dat het beginsel van nondiscriminatie volgens vaste rechtspraak inhoudt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. [27]

65. Het gevolg hiervan is dat voor een recht op gelijke behandeling rechtens onafhankelijk van de nationaliteit is vereist dat de betrokkenen in dezelfde situatie verkeren. [28]

66. Zoals reeds besproken, gaat het bij de aanstelling aan een Zweedse school om een criterium dat inherent is aan een bijscho-

27 — Zie onder meer arresten van 17 juli 1997, National Farmers Union e.a. (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punt 61), en Garcia Avello (aangehaald in voetnoot 17, punt 31).

28 — Zie onder meer arresten Pusa (aangehaald in voetnoot 19, punt 18) en Commissie/Oostenrijk (aangehaald in voetnoot 10, punt 45).

lingsprogramma zoals het SÄL-programma, om een kenmerk dus dat voortvloeit uit de aard van het programma. Met betrekking tot de toegang tot dit programma ben ik daarom van mening dat de situatie van een leraar die beschikt over een aanstelling aan een Zweedse school, niet vergelijkbaar is met de situatie waarin een leraar verkeert die niet aan deze voorwaarde voldoet. In een vergelijkbare situatie wat betreft de toegang tot het SÄL-programma verkeren veeleer — zoals in die zin aangevoerd door de Zweedse regering — kandidaten voor het SÄL-programma met de Zweedse nationaliteit of met de nationaliteit van een andere lidstaat respectievelijk kandidaten met of zonder grensoverschrijdende achtergrond indien zij over een aanstelling als leraar aan een Zweedse school beschikken.

67. Zoals door de Zweedse regering onweersproken is verklaard, wordt echter noch met betrekking tot de toegang tot het SÄL-programma bij leraren die over een dergelijke aanstelling beschikken, noch met betrekking tot de aanstelling voor bepaalde of onbepaalde tijd aan een Zweedse school op zich een direct of indirect onderscheid op grond van nationaliteit gemaakt. Zodoende kan bijvoorbeeld een leraar met de Finse nationaliteit respectievelijk in het algemeen een leraar die een gelijkwaardige opleiding in het buitenland heeft gevolgd, overeenkomstig hoofdstuk 2, § 4, eerste en tweede alinea, schoolwet een aanstelling voor bepaalde of onbepaalde tijd als leraar aan een Zweedse school verkrijgen. Een dergelijke aan een Zweedse school werkzame leraar kan dan worden toegelaten tot het SÄL-programma, ongeacht of hij onderdaan van een andere lidstaat is dan wel een gedeelte van zijn opleiding in het buitenland heeft gevolgd.

68. Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat het gemeenschapsrecht, met name het non-discriminatiebeginsel voorzien in artikel 39, lid 2, EG, in verordening nr. 1612/68 en in artikel 12 EG, niet in de weg staat aan een nationaal opleidingsprogramma voor leraren zoals het SÄL-programma, waartoe alleen leraren kunnen worden toegelaten die beschikken over een aanstelling aan een school van deze lidstaat.

V — Kosten

69. De door de Zweedse en de Poolse regering alsmede door de Commissie gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is deze procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen.

VI — Conclusie

70. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

Het beginsel van non-discriminatie, zoals met name neergelegd in artikel 12 EG en artikel 39, lid 2, EG evenals in verordening (EEG) nr. 1612/68, staat er niet aan in de weg dat aan een bijzonder lerarenopleidingsprogramma zoals het SÄL-programma, dat is opgezet om op korte termijn het tekort aan gekwalificeerde leraren in een lidstaat op te lossen, alleen leraren kunnen deelnemen die over een aanstelling aan een school van deze lidstaat beschikken.