CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 18 juni 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In het kader van een strafzaak betreffende de onrechtmatige uitoefening van het beroep van voetbaltrainer heeft het tribunal de grande instance te Rijssel het Hof verzocht om een uitspraak over de vraag, of de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag verlangen dat administratieve beslissingen van de Lid-Staten waarbij de door die artikelen gewaarborgde rechten en vrijheden worden geraakt, aan bepaalde minimumeisen voldoen, en meer in bijzonder met redenen moeten zijn omkleed.

G. Heylens, Belgisch onderdaan, is houder van een Belgisch diploma voetbaltrainer dat op 18 juni 1977 werd afgegeven door de trainersschool van de Koninklijke Belgische Voetbalbond. Voor het voetbalseizoen 1984-1985 werd hij aangeworven door de Lille Olympic Sporting Club, waarvan de ploeg in de eerste Franse divisie speelt. De LOSC trachtte de positie van de nieuwe trainer onmiddellijk te regulariseren. Bij brief van 8 januari 1985 deelde het Franse Ministerie voor Jeugd en Sport hem echter mee, dat de nationale commissie voor gelijkstellingen een negatief advies had uitgebracht over de erkenning van zijn diploma, omdat dit niet gelijkwaardig zou zijn aan het Franse diploma. Heylens werd verzocht, zich te onthouden van ieder bezoldigd onderwijs in Frankrijk.

Heylens ging evenwel door met de training van de ploeg van Rijssel en legde de verschillende waarschuwingen van de Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) naast zich neer. Daarop daagde de Unectef hem en de bestuurders van de LOSC voor het tribunal de grande instance te Rijssel wegens overtreding van artikel 43 van wet nr. 84-610 van 16 juli 1984 (JORF van 17.7.1984, blz. 2288) en artikel 259 van het Franse wetboek van strafrecht, betreffende het onrechtmatig voeren van een titel.

Bij vonnis van 4 juli 1986 heeft het tribunal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende vraag gesteld:

„Vormt het feit dat de bezoldigde functie van trainer van een sportploeg (artikel 43 van de wet van 16.7.1984) alleen mag worden uitgeoefend door de houder van een Frans diploma of van een buitenlands diploma waarvan de gelijkwaardigheid is erkend door een commissie die zich uitspreekt in een niet met redenen omkleed advies waartegen geen specifiek beroep openstaat, bij gebreke van een op dat beroep toepasselijke richtlijn een beperking van het in de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag omschreven vrije verkeer van werknemers ?"

Schriftelijke opmerkingen zijn bij het Hof ingediend door de Unectef, verdachten in de hoofdzaak, de regering van de Franse

* Vertaald uit het Italiaans.

Republiek, de regering van het Koninkrijk Denemarken en de Commissie. Behalve de Franse regering hebben deze ook alle mondelinge opmerkingen ingediend.

2. Voor een beter begrip van de zaak zal ik de Franse voorschriften inzake de erkenning van de „gelijkwaardigheid" van buitenlandse diploma's van voetbaltrainer kort uiteenzetten. Het betreft hier in de eerste plaats het besluit van de staatssecretaris voor Jeugd en Sport van 30 juli 1965, betreffende de lijst van diploma's die recht geven op de uitoefening van het beroep van gymnastiek- of sportleraar (JORF vaan 26.10.1965, blz. 9457), waarvan artikel 6 bepaalt dat een nationale commissie de aanvragen van houders van in het buitenland afgegeven diploma's onderzoekt; de beslissingsbevoegdheid ligt evenwel bij voornoemde staatssecretaris, die van geval tot geval beslist „zolang ter zake geen akkoorden met de betrokken landen zijn gesloten".

Volgens artikel 43 van wet nr. 84/610 van 16 juli 1984 wordt de onrechtmatige uitoefening van het beroep van trainer bestraft met een boete van 6 000 FF tot 50 000 FF en/of een gevangenisstraf van zes maanden tot een jaar. Lid 1 bepaalt dat, uitgezonderd ambtenaren in de uitoefening van hun functie, niemand als voornaamste of nevenwerkzaamheid, regelmatig of seizoengebonden, tegen bezoldiging lichamelijke of sportactiviteiten mag onderwijzen of de titel mag voeren van leraar, trainer, instructeur, opvoeder of een andere soortgelijke titel, indien hij geen houder is van een diploma waaruit blijkt dat hij de daartoe vereiste bekwaamheden en geschiktheid bezit. Dit diploma is een Frans diploma, opgesteld en afgegeven dan wel voor gelijkwaardig erkend door de staat, of een voor gelijkwaardig erkend buitenlands diploma.

3. Ik wil er hier onmiddellijk op wijzen, dat de minister voor Jeugd en Sport Heylens er bij brieven van 13 juni en 19 augustus 1985 van in kennis heeft gesteld, dat de gelijkwaardigheid van zijn diploma na een nieuw onderzoek door de commissie gelijkstellingen alsnog was erkend. De Franse regering, die deze informatie heeft verstrekt, heeft echter verklaard dat het hier een erkenning ex nunc betreft, die derhalve de mogelijkheid van een strafbaar feit niet uitsluit. Het door de verwijzende rechter opgeworpen probleem — dat in elk geval moet worden onderzocht, indien de aan het Hof gevraagde uitlegging voor de beslissing in de hoofdzaak haar belang behoudt — is derhalve nog steeds actueel.

Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, moet de gestelde vraag echter enigszins worden omgevormd. Gezien de geldende Franse voorschriften kan immers niet worden gesteld, dat de beslissing op de verzoeken om erkenning van buitenlandse diploma's bij de commissie voor gelijkstellingen berust. Voornoemd artikel 6 van het besluit van 30 juli 1965 bepaalt immers, dat de beslissingen op die aanvragen, na onderzoek door bedoelde commissie, worden genomen door de staatssecretaris voor Jeugd en Sport. Het advies van de commissie, een loutere handeling ter voorbereiding van de definitieve maatregel, heeft naar buiten derhalve geen belang en als zodanig geen invloed op de situatie van de belanghebbenden.

Onder die omstandigheden en indien het juist is, dat tegen de ministeriële beslissing de normale beroepswegen openstaan die in de Franse rechtsorde zijn voorzien, is de omstandigheid dat het niet-bindende advies van de commissie niet vatbaar is voor be-

roep, stellig niet in strijd met het gemeenschapsrecht. Door op deze bijzonderheid de nadruk te leggen, stelt de verwijzende rechter derhalve een probleem aan de orde dat niet bestaat; mitsdien moet de draagwijdte van zijn vraag ruim worden opgevat, zoals ik haar aan het begin heb geformuleerd. Zij komt er dus op neer, of de gemeenschapsrechtelijke voorschriften op het gebied van het vrije verkeer van personen verlangen dat nationale beslissingen waarbij de aan migranten toegekende rechten worden geraakt, voldoen aan een aantal minimumeisen, waaronder een uitdrukkelijke motivering.

4. Zoals bekend, zijn de betrokken communautaire voorschriften vervat in de artikelen 48 tot en met 58 EEG-Verdrag en, wat meer in het bijzonder loontrekkenden betreft, in verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 (PB 1968, L 257, blz. 2). Artikel 45 van deze verordening bepaalt dat de Commissie „bij de Raad voorstellen zal indienen welke ertoe strekken de beperkingen van de toegang tot arbeid in loondienst van werknemers die onderdanen zijn van de Lid-Staten onder de in het Verdrag gestelde voorwaarden op te heffen, voor zover het uitblijven van de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten of andere nationale titels een beletsel kan vormen voor het vrijmaken van het verkeer van werknemers". Noch in deze noch in andere sectoren is tot op heden een richtlijn — het instrument waarmee de Raad tot die opheffing moet komen — tot stand gekomen. Kan hieruit worden afgeleid, dat de beperkingen in de verschillende nationale rechtsordes wettig zijn ? Nauwkeuriger gezegd, kan worden gesteld dat de Lid-Staten gerechtigd zijn, een door hun eigen overheid afgegeven diploma te verlangen, en niet de geldigheid te erkennen van titels die verkregen zijn in het land van herkomst of in een derde land, maar dat wel tot de Gemeenschap behoort ?

Het antwoord kan mijns inziens alleen maar ontkennend luiden, op grond van drie beginselen die uitdrukkelijk zijn erkend in het Verdrag of in de rechtspraak van het Hof:

a) de verplichting van de Lid-Staten, zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen (artikel 5, tweede alinea);

b) het algemene discriminatieverbod van artikel 7;

c) de rechtstreekse werking van de bepalingen die, ter uitvoering van die regel, voorzien in de afschaffing van de belemmeringen van het vrije verkeer van personen en diensten.

Over de laatste twee punten heeft het Hof zich herhaaldelijk uitgesproken. Ik verwijs hier inzonderheid naar de arresten van 21 juni 1974 (zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631, r. o. 32), 3 december 1974 (zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299, r. o. 24 tot en met 27), 12 december 1974 (zaak 36/74, Walrave, Jurispr. 1974, blz. 1405, r. o. 4 tot en met 6), 28 juni 1977 (zaak 11/77, Patrick, Jurispr. 1977, blz. 1199, r. o. 9 tot en met 13), 7 februari 1979 (zaak 136/78, Auer, Jurispr. 1979, blz. 437, r. o. 24), 12 juli 1984 (zaak 107/83, Klopp, Jurispr. 1984, blz. 2971, r. o. 11).

Mitsdien zijn de Lid-Staten in geen geval bevoegd, de geldigheid van in het buitenland, maar op het communautaire grondgebied verkregen titels *zonder meer* uit te sluiten. De Lid-Staten moeten nu reeds de geldigheid van die titels erkennen, in ieder geval voor zover zij bewijzen dat de houder ervan bekwaamheden bezit die gelijkwaardig zijn aan die welke uit de overeenkomstige nationale documenten blijken (zie arrest van 28 april 1977, zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765, r. o. 19). Gelijk

de Franse en de Deense regering opmerken, zal het ontbreken van richtlijnen op het gebied van de onderlinge erkenning van diploma's dan alleen tot gevolg hebben, dat de Lid-Staten de erkenningsprocedure zelfstandig mogen regelen. Het staat evenwel buiten kijf, dat die bevoegdheid de houders van buitenlandse diploma's objectief gezien discrimineert. Om de benadeling van die houders niet te vergroten en bijgevolg niet in strijd te komen met het gemeenschapsrecht, moeten de voorschriften van de Lid-Staten derhalve aan twee voorwaarden voldoen: het absolute minimum verlangen, dat wil zeggen regelingen invoeren waaronder alleen wordt onderzocht of de kennis van de aanvrager vergelijkbaar is met die welke bij het binnenlandse diploma behoort, en er alle waarborgen aan verbinden die de betrokkene in staat stellen, gebruik te maken van zijn recht op vrij verkeer.

De meningen van partijen lopen uiteraard uiteen. Heylens betoogt dat de procedure voorzien in het besluit van 30 juli 1965 in strijd is met het gemeenschapsrecht, omdat zij de administratie de mogelijkheid biedt, de erkenning van een door een andere Lid-Staat afgegeven sportdiploma zonder opgaaf van redenen te weigeren. Ten betoge dat de beslissing ook vanuit technisch oogpunt op willekeur berust, merkt Heylens op, in bewoordingen waarover ik mij verder niet wens uit te laten, dat „Belgisch voetbal van hoog niveau op zijn minst gelijkwaardig is aan Frans voetbal van zeer hoog niveau". Ten slotte koestert hij de verdenking, dat het ontbreken van een motiveringsplicht een „corporatieve" uitweg is die men heeft bedacht om de Franse trainers te beschermen tegen de „buitenlandse concurrentie".

De Franse regering beklemtoont, dat Heylens over een duidelijke waarborg beschikt, doordat hij de beslissing kan aanvechten voor de bevoegde instantie of de ongeldigheid ervan kan inroepen voor de strafrechter, die zich over de vraag kan uitspreken dan wel de zaak ter prejudiciële beslissing aan de administratieve rechter kan voorleggen. De Deense regering is voorzichtiger. Het gebrek aan motivering, zo betoogt zij, zal de rechterlijke controle op de wettigheid van de maatregel stellig niet vergemakkelijken maar, hoewel het afkeuring verdient, is dit gebrek niet in strijd met de communautaire voorschriften op het gebied van het vrije verkeer van personen.

5. Een en ander vooropgesteld, kom ik toe aan de door de verwijzende rechter gestelde vraag in haar nieuwe formulering: kan worden gesteld, dat een regeling waaronder beslissingen als de thans in geding zijnde mogen worden gegeven, binnen de grenzen blijft van de bevoegdheid die thans nog aan de Lid-Staten is voorbehouden ? Deze vraag is vooral van belang in verband met een duidelijk kenmerk van de onderhavige beslissing, te weten het volledige gebrek aan motivering. De brief van 8 januari 1985 verwijst immers naar een „negatief advies" van de nationale commissie voor gelijkstellingen, maar maakt geen melding, zelfs niet door verwijzing, van de redenen van het negatieve advies van die commissie. Evenmin is duidelijk, of die redenen in de loop van de procedure bekend zijn gemaakt in een aan de staatssecretaris voorgelegd document en door deze in aanmerking zijn genomen bij de vaststelling van de definitieve beslissing.

De Commissie ten slotte is van oordeel, dat wanneer — zoals in casu — een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid op het spel staat, de nationale regeling aan twee voorwaarden moet voldoen: de

betrokkene moet de redenen voor de afwijzing van zijn verzoek kunnen vernemen en tegen de administratie beroep in rechte kunnen instellen.

6. Persoonlijk betwijfel ik, of onder de Franse regeling het besluit waarbij de erkenning van de gelijkwaardigheid van een buitenlands sportdiploma wordt geweigerd, niet behoeft te worden gemotiveerd (zie wet nr. 79/587 van 21.7.1979 en de circulaires van de eerste minister van 31.8.1979 en 10.1.1980, respectievelijk JORF 1979, blz. 1711; 1979, blz. 2146; 1980, blz. 465). Het staat evenwel aan de rechter te Rijssel om na te gaan, of deze indruk juist is en, zo ja, of de onderhavige materie door een contra-legempraktijk wordt beheerst. Zoals gezegd moet ik mij bezighouden met een andere vraag, te weten of een nationale regeling waaronder de administratie niet verplicht, maar gerechtigd is om haar weigering met redenen te omkleden, al dan niet in strijd is met het gemeenschapsrecht.

Mijns inziens moet het antwoord bevestigend luiden, alleen al op grond van de realiteit die de door de Franse regering bedoelde „duidelijke waarborg" omgeeft. De omstandigheid dat het oordeel over de gelijkwaardigheid kan worden uitgesproken zonder motivering, stelt de betrokkene voor een moeilijke keus: hij kan zich wenden tot de bevoegde rechter van het land waar hij zich heeft gevestigd ten einde te vernemen op welke (wellicht zeer banale en zeer voor de hand liggende) gronden de erkenning is geweigerd of, omdat hij de gegrondheid van de beslissing onmogelijk kan beoordelen, de beroepsmogelijkheden waarover hij beschikt niet benutten ter vermijding van een kostbare procedure, waarvan hij de afloop in het geheel niet kan voorzien.

Dit dilemma leidt ongetwijfeld tot een ongerechtvaardigde verergering van de situatie, die op zich reeds — maar hier onvermijdelijk — discriminerend is voor buitenlandse trainers als gevolg van het ontbreken van een richtlijn. Het ernstigste gevolg is evenwel, dat de buitenlander zich niet kan baseren op de normale schattingen — de eenvoudige berekening van kosten en voordelen — waarvan de betrokkenen in de praktijk doen afhangen of zij gebruik zullen maken van de hun toegekende waarborgen in rechte. De Franse regering heeft terecht opgemerkt, dat de administratie in geval van beroep de redenen voor haar weigering bekend moet maken; dit is evenwel onvoldoende, omdat de justitiabele die onbekend is met die redenen, niet vrij kan beslissen of hij van zijn recht op beroep gebruik zal maken.

Deze extra zware discriminatie moet wel een ongunstige invloed hebben op de bewegingsvrijheid van de buitenlandse trainer (zijn eventuele beslissing om de zaak niet voor de rechter te brengen, impliceert immers in wezen de beslissing om het land van ontvangst te verlaten); en in dat geval ligt het mijns inziens voor de hand, dat de Lid-Staten op grond van de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag gehouden zijn, die gevolgen te voorkomen door hun autoriteiten te gelasten, besluiten waarbij de erkenning van een buitenlands diploma wordt geweigerd, met redenen te omkleden.

De richtlijn van de Raad van 25 februari 1964 betreffende verplaatsing en verblijf van vreemdelingen (PB 1964, blz. 850) bevestigt bovenstaande redenering, met name wat betreft de ontoereikendheid van de rechterlijke bescherming alleen. Artikel 8

bepaalt immers, dat de Lid-Staten alle communautaire onderdanen de beroepsmogelijkheden moeten bieden die ook voor eigen onderdanen openstaan. Artikel 6 voegt hier evenwel aan toe, dat de „redenen van openbare orde, van openbare veiligheid of van volksgezondheid, die ten grondslag liggen aan een [ongunstig] besluit, ter kennis van de betrokkene worden gebracht, tenzij hiertegen uit een oogpunt van veiligheid van de staat bezwaar bestaat". Het is voorts niet onbelangrijk, dat de in die voorschriften voorziene „dubbele garantie" wordt beklemtoond in de arresten van 28 oktober 1975 (zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219, r. o. 36 tot en met 39), 22 mei 1980 (zaak 131/79, Santillo, Jurispr 1980, blz. 1585, r. o. 14 en 19), en 18 mei 1982 (gevoegde zaken 115 en 116/87, Adoui en Cornuaille, Jurispr. 1982, blz. 1665, r. o. 13).

Ter terechtzitting heeft de Deense regering zich op genoemd artikel 6 beroepen ten betoge, dat de communautaire wetgever regels vaststelt wanneer hij dat wil, en dat er derhalve geen motiveringsplicht bestaat waar dit — zoals in casu — niet uitdrukkelijk is bepaald. Dit argument gaat echter niet op, en niet alleen omdat het de mogelijkheid van systematische interpretatie radicaal uitsluit. Het zou in feite moeten worden gesteund door een tegenbewijs; maar bij gebreke van een richtlijn betreffende sporttrainers is er ook geen bepaling waaruit eventueel zou kunnen worden afgeleid, dat waar de rechter zwijgt, hij niets heeft willen regelen.

7. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, de door het tribunal de grande instance te Rijssel in het kader van de strafzaak tegen G. Heylens en anderen bij vonnis van 4 juli 1986 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

De artikelen 7 en 48 tot en met 51 EEG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat een nationale wet of administratieve praktijk op grond waarvan de erkenning van de gelijkwaardigheid van een door een andere Lid-Staat afgegeven diploma van voetbaltrainer zonder motiveringsplicht mag worden geweigerd, waardoor de houder van het diploma de betrokken werkzaamheid niet kan verrichten, in strijd is met die bepalingen.