Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. EMILIOU
van 8 september 2022 [1]

Zaak C-270/21

A

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

„Prejudiciële verwijzing – Erkenning van beroepskwalificaties – Richtlijn 2005/36/EG – Recht om het beroep van kleuterleider uit te oefenen op basis van een getuigschrift van hoger onderwijs en pedagogische vaardigheden – Gereglementeerd beroep – In de voormalige Sovjet-Unie verkregen beroepskwalificatie – Derde land – Begrip”

I. Inleiding

1. A (hierna: „verzoeker”) heeft bij het Opetushallitus (Fins agentschap voor onderwijs; hierna: „onderwijsagentschap”) een aanvraag ingediend tot erkenning van zijn kwalificatie als kleuterleider, op basis van de volgende documenten: een diploma middelbaar onderwijs, behaald in 1980 in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek (hierna: „ESSR”), dat wil zeggen op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie; twee diploma's hoger onderwijs, niet op onderwijsgebied, die in 2006 en 2013 in Estland zijn behaald, en een in 2017 door de Eesti Õpetajate Liit (Estse vereniging van leraren) afgegeven certificaat van pedagogische vaardigheden.

2. De aanvraag van A werd afgewezen en de beslissing van het onderwijsagentschap werd bekrachtigd door de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland), die instemde met het standpunt van het onderwijsagentschap dat verzoeker in wezen niet voldeed aan de bij de nationale bepalingen ter omzetting van richtlijn 2005/36/EG [2] gestelde voorwaarden voor erkenning van zijn beroepskwalificatie.

3. De Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) heeft twijfels over twee begrippen die in die richtlijn worden gebruikt. Onder verwijzing naar verschillende aspecten van de nationale wetgeving die de toegang tot het beroep van kleuterleider in Estland regelen, vraagt hij zich in de eerste plaats af of dit beroep, zoals het in Estland wordt geregeld, kan worden beschouwd als een „gereglementeerd beroep” in de zin van richtlijn 2005/36, aangezien dit begrip in wezen veronderstelt dat de toegang tot een bepaald beroep afhankelijk is van het bezit van

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22; hierna: „richtlijn 2005/36”). Deze richtlijn is een aantal keer gewijzigd.

specifieke beroepskwalificaties. In de tweede plaats vraagt deze rechter zich af of de in de voormalige Sovjet-Unie verleende beroepskwalificatie moet worden geacht in een derde land te zijn verworven.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. Volgens artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36 is een „gereglementeerd 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; [...]".

5. Artikel 13, leden 1 en 2, van richtlijn 2005/36 bepalen het volgende:

„1. Wanneer in een ontvangende lidstaat de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd 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 gereglementeerd, en die beschikken over een of meer bekwaamheidsattesten of opleidingstitels bezitten en die zijn afgegeven door een andere lidstaat die dat beroep niet reglementeert.

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 gereglementeerde opleiding heeft afgesloten."

B. Fins recht

6. De Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Finse wet nr. 1384/2015 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties; hierna: „wet beroepskwalificaties") bepaalt, in de eerste alinea van § 1 ervan, dat deze wet de erkenning van beroepskwalificaties en de vrijheid van dienstverrichting overeenkomstig richtlijn 2005/36 regelt. § 6 van de wet beroepskwalificaties zet uiteen welke voorwaarden voor deze erkenning gelden.

C. Ests recht

7. De kwalificatievereisten voor kleuterleiders zijn in Estland neergelegd in de door de minister van Onderwijs vastgestelde Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (regeling van de minister van Onderwijs inzake de kwalificatievereisten voor kleuterleiders) van 26 augustus 2002 (hierna: „regeling kwalificatievereisten kleuterleiders"). Volgens § 1, eerste alinea, van deze regeling beoordeelt de werkgever de gelijkwaardigheid van de bij deze regeling bepaalde kwalificatievereisten en de bekwaamheid van de werknemer om het genoemde beroep uit te oefenen.

8. Krachtens § 18 van deze regeling zijn voor kleuterleiders een getuigschrift van hoger onderwijs en pedagogische vaardigheden vereist. § 37 bepaalt dat de bij dit instrument vastgestelde kwalificatievereisten niet van toepassing zijn op personen die vóór 1 september 2013 als kleuterleider hebben gewerkt en die op grond van de vóór die datum geldende bepalingen van deze regeling gekwalificeerd zijn of worden geacht naar behoren gekwalificeerd te zijn voor een soortgelijke functie.

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

9. A heeft bij het onderwijsagentschap een aanvraag ingediend tot erkenning van zijn beroepskwalificatie als kleuterleider, op basis van, ten eerste, een certificaat waaruit blijkt dat hij in 1980 een kwalificatie „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja" (opvoeding van jonge kinderen) heeft behaald (hierna: „diploma uit 1980"), ten tweede, een certificaat waaruit blijkt dat hij in 2006 een kwalificatie „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava" (gespecialiseerd programma voor hotelmanagement op hogeronderwijsniveau) heeft behaald (hierna: „diploma uit 2006"), en, ten derde, een certificaat waaruit blijkt dat hij in 2013 een kwalificatie „Ärijuhtimise magistri kraad – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine" (Master of Business Administration – toerisme en dienstenmanagement) heeft behaald (hierna: „diploma uit 2013"). Voorts heeft A bij zijn aanvraag een „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6" (beroepscertificaat leraar, niveau 6) gevoegd, dat in 2017 is afgegeven door de Estse vereniging van leraren (hierna: „certificaat uit 2017").

10. Bij besluit van 8 maart 2018 heeft het onderwijsagentschap de aanvraag van A afgewezen.

11. Bij beslissing van 18 april 2019 heeft de Helsingin hallinto-oikeus het beroep van A tegen het besluit van het onderwijsagentschap verworpen. Die rechter was van oordeel dat de opleidingen en beroepservaring van A niet voldeden aan de in de wet beroepskwalificaties gestelde voorwaarden voor erkenning van een beroepskwalificatie.

12. Volgens die rechter was niet gebleken dat het certificaat uit 2017 was afgegeven voor in Estland gevolgde studies en in Estland opgedane beroepservaring. De beroepskwalificatie van A kon derhalve niet in alle opzichten worden geacht in Estland te zijn verworven. Die rechter heeft gesteld dat gelet op de wijze waarop de als bekwaamheidseis voor kleuterleiders geldende pedagogische vaardigheden naar Ests recht moeten worden aangetoond, dit beroep in Estland als ongereglementeerd moet worden beschouwd. Voorts heeft die rechter gesteld dat de beroepservaring die A in de ESSR en in Finland [3] heeft opgedaan, niet in aanmerking kan worden genomen in het kader van de erkenning van beroepskwalificaties, omdat deze niet in „een andere lidstaat" is opgedaan.

13. In de procedure voor de verwijzende rechter heeft A aangevoerd dat hij in zijn land van herkomst de vereiste opleiding heeft genoten en dat hem aldaar een certificaat van pedagogische vaardigheden is verleend. Hij heeft gesteld dat het beroep van kleuterleider in Estland een gereglementeerd beroep is, ondanks het feit dat de naleving van de geldende vereisten door de werkgever wordt beoordeeld en dat pedagogische vaardigheden op verschillende manieren kunnen worden verworven en aangetoond.

14. Voorts heeft A betoogd dat zijn eerste diploma op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen weliswaar in de ESSR is behaald, maar dat dit diploma bij een wet van 2005 gelijk is gesteld met in Estland behaalde diploma's. Tevens heeft hij het certificaat uit 2017 behaald, waardoor hij zijns inziens houder is van twee in „een andere lidstaat" behaalde diploma's op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen.

15. Het onderwijsagentschap heeft aangevoerd dat het betrokken beroep in Estland niet als gereglementeerd kan worden beschouwd, omdat de Estse wetgeving het vereiste van pedagogische vaardigheden niet koppelt aan een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest of beroepservaring. In plaats daarvan dient de werkgever te beoordelen of aan het vereiste van pedagogische vaardigheden is voldaan.

16. Het is voor de verwijzende rechter niet duidelijk of het betrokken beroep, zoals het in Estland is geregeld, als „gereglementeerd beroep" in de zin van richtlijn 2005/36 moet worden beschouwd. Enerzijds zijn de kwalificatievereisten neergelegd in de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders en bestaan ze in een getuigschrift van hoger onderwijs en pedagogische vaardigheden zoals omschreven in een beroepsnorm die door een voor het betrokken beroep bevoegde raad is vastgesteld. Die rechter merkt hierbij op dat de Republiek Estland het betrokken beroep heeft laten opnemen in de bij de Commissie ingestelde databank van gereglementeerde beroepen. Anderzijds laat de betrokken nationale regelgeving de beoordeling of een bepaalde persoon aan de kwalificatievereisten voldoet, over aan de werkgever, en is noch bij wet, noch in enig ander document geregeld hoe het bestaan van de vereiste pedagogische vaardigheden kan worden aangetoond.

17. In het geval dat het beroep van kleuterleider in Estland als een „gereglementeerd beroep" moet worden beschouwd, vraagt de verwijzende rechter zich af hoe het certificaat uit 2017 moet worden gekwalificeerd, gelet op het feit dat het, volgens de verwijzende rechter, is afgegeven voor beroepservaring die in de voormalige Sovjet-Unie en in Finland, de ontvangende staat, is opgedaan.

[3] Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat A het beroep van kleuterleider tussen 1980 en 1984 in de ESSR heeft uitgeoefend, en in de loop van 2016 en 2017 in Finland.

18. Ten slotte acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om te beoordelen of de beroepskwalificatie die verzoeker in de ESSR heeft behaald, moet worden geacht in een derde land te zijn verworven.

19. Daarop heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 3, lid 1, onder a), van [richtlijn 2005/36] aldus worden uitgelegd dat als een gereglementeerd beroep moet worden aangemerkt als een beroep waarvoor enerzijds de bekwaamheidseisen zijn vastgelegd in een door de minister van onderwijs van een lidstaat vastgestelde regeling en de inhoud van de voor een kleuterleider vereiste pedagogische vaardigheden is geregeld in een beroepsnorm en in verband waarmee de lidstaat het beroep van kleuterleider heeft laten opnemen in de bij de Commissie ingestelde databank van gereglementeerde beroepen, maar waarbij, anderzijds, volgens de bewoordingen van de regeling betreffende de bekwaamheidseisen van dat beroep, de werkgever over een beoordelingsmarge beschikt om te beoordelen of aan de bekwaamheidseisen is voldaan, in het bijzonder wat het vereiste van pedagogische vaardigheden betreft, en de aard van het bewijs van het bestaan van pedagogische vaardigheden noch in de betrokken regeling, noch in andere wetten, regelingen of bestuursrechtelijke bepalingen is geregeld?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan een door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong afgegeven getuigschrift dat betrekking heeft op een beroepskwalificatie en voor de verkrijging waarvan werkervaring in het betrokken beroep vereist is, worden aangemerkt als een bekwaamheidsattest of een andere opleidingstitel in de zin van artikel 13, lid 1, van [richtlijn 2005/36], wanneer de beroepservaring waarop het verstrekken van het getuigschrift berust, stamt uit de lidstaat van oorsprong uit een tijd waarin deze lidstaat een Socialistische Sovjetrepubliek was, en uit de ontvangende lidstaat, maar niet uit de lidstaat van oorsprong uit de tijd na de hernieuwde onafhankelijkheid?

3) Moet artikel 3, lid 3, van [richtlijn 2005/36] aldus worden uitgelegd dat een beroepskwalificatie die is gebaseerd op een diploma dat is behaald aan een onderwijsinstelling op het geografische grondgebied van een lidstaat in een tijd waarin die lidstaat niet als onafhankelijke staat, maar als Socialistische Sovjetrepubliek bestond, alsmede op beroepservaring die op grond van dit diploma in de betrokken Socialistische Sovjetrepubliek is verworven vóór de hernieuwde onafhankelijkheid van de lidstaat, moet worden beschouwd als een in een derde land verworven beroepskwalificatie, zodat voor een beroep op deze beroepskwalificatie een aanvullende beroepservaring van drie jaar in de lidstaat van oorsprong uit de periode na de hernieuwde onafhankelijkheid van die lidstaat vereist is?”

20. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Estse, de Spaanse, de Nederlandse en de Finse regering alsmede door de Europese Commissie. De Estse regering heeft eveneens geantwoord op de haar door het Hof gestelde schriftelijke vragen.

IV. Analyse

21. Ik begin met inleidende opmerkingen over de toepasselijkheid van richtlijn 2005/36 op het hoofdgeding (A). Vervolgens ga ik in op de erkenningsregeling die in die richtlijn is opgenomen (B). Ik vervolg de analyse met een onderzoek van de eerste vraag, die over het begrip

„gereglementeerd beroep" gaat (C), en buig mij vervolgens over de derde vraag, die luidt of de in de voormalige Sovjet-Unie verkregen beroepskwalificatie moet worden geacht in een derde land te zijn verkregen (D). De tweede vraag strekt ertoe de relevantie van het certificaat uit 2017 vast te stellen en wordt slechts gesteld voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord. Aangezien ik voorstel om op de eerste vraag te antwoorden dat het betrokken beroep *niet* als „gereglementeerd" kan worden beschouwd, raakt de tweede vraag zonder voorwerp. Ik zal echter in het kader van de eerste vraag op deze vraag ingaan, aangezien de relevantie van het certificaat uit 2017 een van de elementen is die ik in deze context zal onderzoeken. Ter afronding zal ik eraan herinneren dat het primaire recht van de Unie automatisch van toepassing is indien de verwijzende rechter zou oordelen dat richtlijn 2005/36 niet van toepassing is op het hoofdgeding (E).

A. Toepasselijkheid van richtlijn 2005/36 op het hoofdgeding

22. Een van de fundamentele voorwaarden voor de toepasselijkheid van richtlijn 2005/36 is dat degene die zijn beroepskwalificaties wil laten erkennen, in zijn staat van oorsprong de kwalificaties moet bezitten om het betrokken beroep uit te oefenen.[4] Ik stel vast dat in het hoofdgeding dienaangaande twijfel bestaat.

23. De verwijzingsbeslissing verwijst meer in het bijzonder naar door het Estse ministerie van Onderwijs en Onderzoek verstrekte informatie, volgens welke A op grond van de diploma's uit 2006 en 2013 en op grond van het certificaat uit 2017 het recht heeft om het betrokken beroep in Estland uit te oefenen. Niettemin heeft de verwijzende rechter het onderwijsagentschap gevraagd om de Estse autoriteiten om opheldering te verzoeken over de vraag of A de kwalificaties bezit om in Estland het beroep van kleuterleider uit te oefenen, meer bepaald op basis van het diploma uit 1980 en rekening houdend met het feit dat A tussen 1980 en 1984 in de ESSR als kleuterleider heeft gewerkt. Tevens heeft de verwijzende rechter het onderwijsagentschap verzocht om opheldering te vragen over de vraag of A binnen de werkingssfeer valt van een overgangsbepaling in artikel 37 van de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders. Volgens die bepaling zijn de in de regeling neergelegde kwalificatievereisten niet van toepassing op personen die vóór 1 september 2013 als kleuterleider hebben gewerkt en die op grond van de vóór die datum geldende bepalingen van deze regeling gekwalificeerd zijn of worden geacht naar behoren gekwalificeerd te zijn voor een soortgelijke functie. Volgens de verwijzende rechter geeft het antwoord van de Estse autoriteiten onvoldoende duidelijkheid over deze kwesties.

24. Zoals de Commissie opmerkt, moet in het hoofdgeding nader worden onderzocht of A de kwalificaties bezit om het betrokken beroep in Estland uit te oefenen, om na te gaan of richtlijn 2005/36 van toepassing is. De volgende analyse is gebaseerd op de veronderstelling dat dit inderdaad het geval is. Mocht de verwijzende rechter tot een andere conclusie komen, dan valt de situatie van verzoeker nog steeds binnen de werkingssfeer van de toepasselijke Verdragsbepalingen, namelijk de artikelen 45 en 49 VWEU, en de beginselen van de lijn van rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit het arrest Vlassopoulou.[5] Op dit aspect zal kort worden ingegaan in onderdeel E van deze conclusie.

[4] Zie in die zin artikel 4, lid 1, van richtlijn 2005/36, en arresten van 19 januari 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, punt 19), of 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punt 26).

[5] Arrest van 7 mei 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punten 15-21; hierna: „arrest Vlassopoulou"). Zie voor een recentere toepassing bijvoorbeeld arrest van 16 juni 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psychotherapeuten) (C-577/20, EU:C:2022:467, punten 40-43; hierna: „Valvira – psychotherapeuten").

B. Stelsels van erkenning van richtlijn 2005/36

25. Richtlijn 2005/36 beoogt de erkenning te vereenvoudigen van beroepskwalificaties die in de ene lidstaat (die de „lidstaat van oorsprong" wordt genoemd) zijn verworven, zodat aanvragers in een andere lidstaat (die de „ontvangende lidstaat" wordt genoemd) toegang krijgen tot het beroep waarvoor zij de kwalificaties bezitten, en dit kunnen uitoefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen van de ontvangende lidstaat gelden [6], met dien verstande dat de betrokken beroepen in de lidstaat van oorsprong en in de ontvangende lidstaat identiek, gelijksoortig, of „louter gelijkwaardig" kunnen zijn „met betrekking tot de activiteiten die zij bestrijken" [7].

26. Richtlijn 2005/36 is uitsluitend van toepassing indien het betrokken beroep in de ontvangende lidstaat „gereglementeerd" is [8] (anders valt de kwestie buiten de werkingssfeer van de richtlijn). Het begrip „gereglementeerd beroep", dat het belangrijkste element van de gehele richtlijn vormt en in artikel 3, lid 1, onder a), ervan is gedefinieerd, wordt in onderdeel C van deze conclusie uitgebreid besproken. Niettemin is het nuttig om in dit stadium op te merken dat het in wezen impliceert dat de toegang tot een bepaald beroep en de uitoefening ervan afhankelijk wordt gesteld van het bezit van „bepaalde beroepskwalificaties".

27. Teneinde het proces van erkenning van beroepskwalificaties te vereenvoudigen, voorziet richtlijn 2005/36 in drie stelsels van erkenning.

28. Ten eerste is er het zogenoemde stelsel van automatische erkenning, dat bepaalde beroepen betreft waarvoor in richtlijn 2005/36 minimumopleidingseisen zijn opgenomen. [9] Ten tweede is er een specifiek stelsel van erkenning van beroepservaring, dat ambachtelijke beroepen en beroepen op het gebied van handel en industrie betreft. [10] Ten derde is er een algemeen stelsel van erkenning, dat alle andere beroepen betreft. [11]

29. Zoals de Estse regering en de Commissie hebben opgemerkt, valt de onderhavige zaak onder het algemene stelsel van erkenning.

30. De concrete werking van dit stelsel hangt in wezen af van het antwoord op de vraag of het betrokken beroep al dan niet gereglementeerd is, niet alleen in de ontvangende lidstaat (hetgeen altijd het geval moet zijn, zoals ik reeds heb opgemerkt), maar *ook* in de lidstaat van oorsprong.

6 Zie artikel 1 van richtlijn 2005/36, volgens hetwelk dat instrument „de regels [vaststelt] volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd 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 [...] het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep."

7 Arrest van 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association en Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Malta Dental Technologists Association").

8 Zie artikel 1 van richtlijn 2005/36, aangehaald in voetnoot 6, of artikel 2, lid 1, volgens hetwelk richtlijn 2005/36 van toepassing is op „alle onderdanen van een lidstaat [...] die in een andere lidstaat dan die waar zij hun beroepskwalificaties hebben verworven, een *gereglementeerd* beroep willen uitoefenen, hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer." Cursivering van mij.

9 Arts, medisch specialist, verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger, beoefenaar der tandheelkunde, specialist in de tandheelkunde, dierenarts, apotheker, architect, verloskundige. Zie hoofdstuk III van titel III van richtlijn 2005/36.

10 In bijlage IV van richtlijn 2005/36 zijn lijsten van de desbetreffende werkzaamheden opgenomen. Zie hoofdstuk II van titel III van die richtlijn.

11 Hoofdstuk I van titel III van richtlijn 2005/36 en artikel 10 ervan.

31. In de eerste plaats moet, indien het beroep *ook gereglementeerd* is in de lidstaat van oorsprong, de ontvangende lidstaat krachtens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2005/36, onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, de toegang tot en uitoefening van dit beroep toestaan aan onderdanen van andere lidstaten die in het bezit zijn van een bekwaamheidsattest of een opleidingstitel die in de lidstaat van oorsprong verplicht wordt gesteld.

32. In de tweede plaats en in tegenstelling hiertoe volgt uit artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 dat, indien het betrokken beroep in de lidstaat van oorsprong *niet gereglementeerd* is, de ontvangende lidstaat slechts een vergelijkbare verplichting tot erkenning heeft indien de aanvrager 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) heeft uitgeoefend in een andere lidstaat en hij beschikt over een of meer bekwaamheidsattesten of opleidingstitels die zijn afgegeven door de lidstaat van oorsprong. Krachtens artikel 13, lid 2, derde alinea, van richtlijn 2005/36 is de eis met betrekking tot praktijkervaring evenwel niet van toepassing wanneer de aanvrager beschikt over opleidingstitels die aantonen dat hij een „gereglementeerde opleiding" zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1, onder e), van richtlijn 2005/36 heeft afgesloten.

33. Het algemene stelsel is dus gebaseerd op wederzijdse erkenning van in de lidstaat van oorsprong verworven diploma's en beroepskwalificaties, maar voorziet ook in een individueel onderzoek van aanvragen en laat de ontvangende lidstaat de ruimte om „compenserende maatregelen" op te leggen, met andere woorden het afronden van een aanpassingsstage of het slagen voor een proeve van bekwaamheid. [12]

34. De verwijzende rechter merkt in casu op dat het beroep van kleuterleider in Finland, waar A zijn beroepskwalificatie wil laten erkennen, een „gereglementeerd beroep" is, omdat de Finse wetgeving voorschrijft dat een specifieke opleiding moet worden afgerond. [13] Dit punt wordt niet betwist. Bijgevolg moet de verwijzende rechter nagaan of dit beroep ook in Estland gereglementeerd is, om te bepalen of bij de beoordeling van het verzoek van A de voorwaarden van artikel 13, lid 1, dan wel die van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36 in aanmerking moeten worden genomen.

C. Is het beroep van kleuterleider zoals dat in Estland is geregeld een „gereglementeerd beroep" in de zin van richtlijn 2005/36?

35. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het begrip „gereglementeerd beroep" van toepassing is wanneer, ten eerste, de voor het betrokken beroep geldende eisen zijn omschreven in een door de minister van Onderwijs en Onderzoek vastgestelde regeling, ten tweede, de inhoud van de pedagogische vaardigheden is omschreven in een beroepsnorm die is vastgesteld door een voor het betrokken beroep bevoegde raad, ten derde, de lidstaat het beroep heeft laten opnemen in de bij de Commissie ingestelde databank van gereglementeerde beroepen, maar, ten vierde, de nationale bepalingen de beoordeling of een bepaalde persoon aan de kwalificatievereisten voldoet, aan de werkgever overlaat, en, ten vijfde, de aard van het bewijs van pedagogische vaardigheden niet is gepreciseerd.

[12] Onder de in artikel 14 van richtlijn 2005/36 omschreven voorwaarden. Zie overweging 11 van die richtlijn en bijvoorbeeld arrest van 26 juni 2019, Commissie/Griekenland (C-729/17, EU:C:2019:534, punt 91; hierna: „arrest Commissie/Griekenland").

[13] De verwijzende rechter merkt op dat het kwalificatievereiste bestaat in ten minste een universitair diploma in de pedagogische wetenschappen dat een opleiding tot kleuterleider omvat, of een beroepskwalificatie in de sociale en de gezondheidszorg met een specialisatie in de opvoeding van jonge kinderen en sociale pedagogie.

36. Om deze vraag te beantwoorden, zal ik het begrip „gereglementeerd beroep" in de zin van richtlijn 2005/36 onderzoeken (1), alvorens in te gaan op de door de verwijzende rechter aangegeven elementen (2).

1. Begrip „gereglementeerd beroep" in de zin van richtlijn 2005/36

37. Het begrip *gereglementeerd beroep* vormt het centrale element van richtlijn 2005/36. Zoals reeds is opgemerkt, is om te beginnen de richtlijn slechts van toepassing wanneer de erkenning wordt aangevraagd in een lidstaat waar het betrokken beroep „gereglementeerd" is [14] en bepaalt vervolgens het antwoord op de vraag of het beroep ook in de lidstaat van oorsprong gereglementeerd is, welke van de in twee respectieve leden van artikel 13 van richtlijn 2005/36 neergelegde voorwaarden voor de erkenning gelden.

38. Artikel 3, lid 1, onder a), van die richtlijn definieert het begrip „gereglementeerd beroep" als „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; [...]". [15] Bovendien worden „beroepskwalificaties" in artikel 3, lid 1, onder b), van de richtlijn gedefinieerd als „kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest als bedoeld in artikel 11, onder a), i), en/of beroepservaring". Hieruit volgt, voor zover in casu van belang, dat een beroep slechts „gereglementeerd" is als de toegang ertoe bij wet afhankelijk is gesteld van het bezit van „bepaalde beroepskwalificaties". Tegelijkertijd moet, zoals de Commissie opmerkt, het nationale recht voor een dergelijk „gereglementeerd beroep" ook een „opleidingstitel", „een bekwaamheidsattest" „en/of beroepservaring" vereisen.

39. Meer in het bijzonder heeft het Hof afgeleid uit de definitie in artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36 (die, zij het in een wat andere formulering, reeds voorkwam in de richtlijnen 89/48 [16] en 92/51 [17], die zijn vervangen door richtlijn 2005/36), dat een beroep slechts „gereglementeerd" is wanneer het uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen en de toegang daartoe wordt verboden aan degenen die niet aan deze voorwaarden voldoen. [18] Bovendien heeft het Hof ook geoordeeld dat de vereiste beroepskwalificatie op grond waarvan een bepaald beroep als „gereglementeerd" wordt aangemerkt, niet „om het even welke kwalificatie die blijkt uit een algemene opleidingstitel" is, maar „een kwalificatie die overeenstemt met een opleidingstitel die specifiek erop is gericht om de houders ervan voor te bereiden op de uitoefening van een bepaald beroep." [19] Om die reden moeten, zoals de Commissie in wezen opmerkt, de bewoordingen „bepaalde

[14] Zie bijvoorbeeld artikel 1 en artikel 2, lid 1, van richtlijn 2005/36, hierboven aangehaald in de voetnoten 6 en 8.

[15] Deze definitie voegt hier tevens aan toe dat „het voeren van een beroepstitel die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen beperkt is tot personen die een specifieke beroepskwalificatie bezitten, [...] als een wijze van uitoefening [geldt]". De laatste volzin van diezelfde bepaling spreekt van „beroepen die door de leden van een van de in bijlage I bij richtlijn 2005/36 genoemde verenigingen of organisaties worden uitgeoefend" en bepaalt dat die beroepen „met een gereglementeerd beroep [worden] gelijkgesteld". Deze elementen van de definitie zijn in casu niet relevant.

[16] Artikel 1, onder c) en d), van richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16).

[17] Artikel 1, onder e), en f), en artikel 2, 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 (PB 1992, L 209, blz. 25).

[18] Zie bijvoorbeeld arresten van 1 februari 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, punt 19; hierna: „arrest Aranitis"), of 8 mei 2008, Commissie/Spanje (C-39/07, EU:C:2008:265, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[19] Arrest van 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 38; hierna: „arrest Brouillard").

beroepskwalificaties" die worden gebruikt in de in artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36 opgenomen definitie van „gereglementeerd beroep" verschillen van het ruimere begrip „academische kwalificatie". [20]

40. Aan de hand van een aantal voorbeelden heeft het Hof duidelijk gemaakt dat opleidingstitels (zoals een universitair diploma in de rechten) die toegang geven tot een ruime variëteit van beroepen in plaats van de houders ervan voor te bereiden op de uitoefening van een specifieke functie, zijn uitgesloten van het begrip „bepaalde beroepskwalificaties". [21] Voorts heeft het Hof het beroep van geoloog als niet „gereglementeerd" aangemerkt omdat voor dat beroep in Duitsland geen rechtsregels bestonden, ook al oefenden in feite alleen houders van het diploma „Diplom-Geologe" dit beroep uit. Het Hof onderbouwde deze redenering aldus dat het antwoord op de vraag of een beroep gereglementeerd is, afhangt van de rechtssituatie in de ontvangende lidstaat, en niet van de omstandigheden op de arbeidsmarkt. [22]

41. Daarentegen heeft het Hof geoordeeld dat het beroep van directeur van een openbaar ziekenhuis in Frankrijk „gereglementeerd" was. Die beslissing was gebaseerd op het feit dat de toegang tot dat beroep bij wet was voorbehouden aan degenen die een opleiding aan de École nationale de la santé publique (nationale school voor volksgezondheid, Frankrijk) hadden gevolgd en voor het eindexamen van deze opleiding waren geslaagd, waarmee was aangetoond dat deze personen over de vereiste praktische en theoretische vaardigheden inzake ziekenhuisadministratie beschikten (hoewel bij die opleiding geen enkel diploma of ander document werd afgegeven). [23] Zo ook heeft het Hof het beroep van bemiddelaar als „gereglementeerd" aangemerkt omdat de toegang ertoe naar nationaal recht afhankelijk was gesteld van een passende opleiding met het oog op het verkrijgen van een beroepskwalificatie en een titel die het specifiek mogelijk maken om dit beroep uit te oefenen. [24] Met betrekking tot het beroep van tandprotheticus in Malta kwam het Hof tot dezelfde conclusie, omdat de toegang tot dat beroep was onderworpen aan de voorwaarde van een aan een universiteit behaalde opleidingstitel die werd vereist om toegang te hebben tot de paramedische beroepen. Een dergelijke opleiding was specifiek bedoeld om de houders ervan voor te bereiden op de uitoefening van dergelijke beroepen, waarbij het beroep van tandprotheticus uitdrukkelijk in de lijst van deze beroepen was opgenomen. [25]

42. Met deze verduidelijkingen in het achterhoofd zal ik nu ingaan op de specifieke kenmerken van het betrokken beroep zoals dat in het Estse recht wordt behandeld.

2. In aanmerking te nemen specifieke elementen

43. De verwijzende rechter noemt verschillende elementen om te beoordelen of het betrokken beroep in Estland „gereglementeerd" is. Ik zal eerst ingaan op de relevantie van de opname van het betrokken beroep in de databank van gereglementeerde beroepen van de Commissie (a) en vervolgens op de overige door de verwijzende rechter genoemde elementen (b).

[20] Zie ook conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, punten 54 en 55; hierna: „conclusie in de zaak Brouillard").

[21] De zaak betrof het beroep van referendaris bij het Hof van Cassatie (België); arrest Brouillard, punt 39.

[22] Arrest Aranitis, punten 22 en 23.

[23] Arrest van 9 september 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, punten 44-53).

[24] Arrest Commissie/Griekenland, punt 88.

[25] Arrest Malta Dental Technologists Association, punt 36.

a) Opname in de databank van gereglementeerde beroepen bij de Commissie

44. Artikel 59 van richtlijn 2005/36, met het opschrift „Transparantie", schrijft voor dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen van een lijst van onder meer de bestaande gereglementeerde beroepen. De huidige bewoordingen (en het opschrift) van deze bepaling, die bij richtlijn 2013/55/EU[26] is ingevoegd, preciseren dat de Commissie een voor het publiek toegankelijke databank met gereglementeerde beroepen moet ontwikkelen en onderhouden, en bevatten nadere voorschriften betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten daarbij.

45. Desondanks verwijst de definitie van „gereglementeerd beroep" in artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36 feitelijk noch naar de inhoud van de databank bij de Commissie, noch naar het nationale recht van de lidstaten. Daarnaast wil ik opmerken dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de definitie van „gereglementeerd beroep" „een kwestie van het Unierecht" is.[27] Bijgevolg moet de lijst van de Commissie als indicatief worden beschouwd.[28]

46. Bijgevolg, en zoals zowel de Nederlandse regering als de Commissie betoogt, is het feit dat een lidstaat, zoals in casu de Republiek Estland, een beroep als „gereglementeerd" beschouwt om het in de databank bij de Commissie te laten opnemen, op zich niet doorslaggevend voor de vraag of dit beroep „gereglementeerd" is in de zin van richtlijn 2005/36. De kenmerken van de nationale regelgeving moeten worden getoetst aan de norm die deze richtlijn dienaangaande stelt.

b) Specifieke kenmerken van de betrokken nationale regelgeving

47. Wat betreft de kenmerken van de toepasselijke nationale regelgeving die de verwijzende rechter specifiek heeft vermeld in het kader van zijn onderzoek of het betrokken beroep „gereglementeerd" is, herinner ik eraan dat volgens § 18 van de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders de toepasselijke kwalificatievereisten ten eerste een getuigschrift van hoger onderwijs en ten tweede pedagogische vaardigheden zijn.

48. Blijkens de verwijzingsbeslissing is een getuigschrift van hoger onderwijs in Estland niet op een bepaald gebied, zoals onderwijs, vereist, maar kan het veeleer betrekking hebben op *om het even welk* gebied.

49. Gelet op het algemene karakter van het vereiste van een getuigschrift van hoger onderwijs, ben ik het met de Nederlandse en de Finse regering en met de Commissie eens dat dit element niet kan worden aangevoerd om het betrokken beroep als „gereglementeerd" aan te merken, aangezien het geen betrekking lijkt te hebben op een kwalificatie die is gericht op de uitoefening van een specifiek beroep in de zin van het arrest Brouillard.

50. Evenwel moet nog worden onderzocht of het betrokken beroep op grond van het vereiste van „pedagogische vaardigheden", de tweede voorwaarde van § 18 van de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders, toch als „gereglementeerd" kan worden aangemerkt.

51. Ik denk van niet.

[26] Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening") (PB 2013, L 354, blz. 132; hierna: „richtlijn 2013/55").

[27] Zie recentelijk arrest Malta Dental Technologists Association, punt 34.

[28] Zoals reeds is vastgesteld in de conclusie in de zaak Brouillard, punt 50.

52. Uit de verwijzingsbeslissing en het antwoord van de Estse regering op de door het Hof gestelde vraag volgt dat de vereiste pedagogische vaardigheden zijn omschreven in een beroepsnorm [29], te weten de beroepsnorm Õpetaja, tase 6 (leraar, niveau 6), die op 25 april 2017 is goedgekeurd bij besluit nr. 10 van de Hariduse Kutsenõukogu (raad voor beroepskwalificaties onderwijs, Estland). [30]

53. Ik begrijp dat de toegang tot het beroep van kleuterleider in Estland aldus is voorbehouden aan degenen die onder meer beschikken over de pedagogische vaardigheden in de zin van de betrokken beroepsnorm. Blijkens de informatie in het dossier is er echter geen dwingend controlemechanisme om te bepalen of aan die norm wordt voldaan, en is evenmin voorgeschreven op welke wijze aan de norm kan worden voldaan. Uit § 1, lid 1, van de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders volgt veeleer dat de werkgever van geval tot geval nagaat of betrokkenen aan de norm voldoen. Gelet op deze omstandigheden lijkt het vereiste van pedagogische vaardigheden geen verband te houden met een van de vormen waarin „beroepskwalificaties" moeten worden aangetoond en die zijn opgesomd in artikel 3, lid 1, onder b), van richtlijn 2005/36, zoals ik in punt 38 van deze conclusie reeds heb opgemerkt, te weten „een opleidingstitel", „een bekwaamheidsattest" „en/of beroepservaring".

54. Het is juist dat A zich in het hoofdgeding ook beroept op het door de Estse vereniging van leraren afgegeven certificaat uit 2017.

55. De Estse regering heeft toegelicht dat wanneer de Estse vereniging van leraren beroepscertificaten voor kleuterleiders („Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6"), zoals het certificaat uit 2017, afgeeft, zij optreedt als certificerende beroepsorganisatie in de zin van § 10, lid 1, van de beroepenwet. Voorts is toegelicht dat het certificaat uit 2017 is afgegeven op grond van de in punt 52 van deze conclusie reeds genoemde beroepsnorm Õpetaja, tase 6.

56. Niettemin bevat het dossier uiteenlopende standpunten over de precieze aard van dat certificaat en de relevantie ervan voor de toegang tot het beroep van kleuterleider in Estland.

57. De verwijzende rechter leidt uit de hem ter beschikking staande feiten af dat de afgifte van een dergelijk certificaat facultatief is en dat daarvoor een vergoeding moet worden betaald. Deze rechter komt tot de conclusie dat voor de afgifte van een dergelijk certificaat wordt getoetst of de betrokkene in het bezit is van een diploma hoger onderwijs en of zijn eerder verworven vaardigheden aan de beroepsnorm voldoen. Volgens deze rechter impliceert de afgifte van het betrokken certificaat in feite dat de betrokkene beroepservaring als kleuterleider heeft.

58. De Estse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen aangegeven dat dit certificaat ten eerste aantoont dat de houder is toegelaten tot het beroep van leraar, en, ten tweede, dat zijn bekwaamheid reeds is beoordeeld in het kader van de toelatingsprocedure tot dat beroep. In haar antwoord op de vraag van het Hof heeft deze regering in wezen opgemerkt dat het betrokken certificaat overeenkomstig § 21, lid 1, van de beroepenwet aantoont dat de vaardigheden van de houder ervan aan de vereisten van de beroepsnorm voldoen.

[29] In de zin van § 5 van de Kutseseadus (beroepenwet), RT I, 13.3.2019, 10, volgens welke, zoals de Estse regering heeft uiteengezet, een beroepsnorm een document is waarin het beroep wordt omschreven en de vereiste bekwaamheden worden gepreciseerd.

[30] De Estse regering heeft de volgende bron van de betrokken beroepsnorm gegeven: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560

59. In dit verband merk ik in de eerste plaats op dat het procesdossier geen verdere informatie bevat over een toelatingsprocedure tot het betrokken beroep anders dan de verplichting voor de kandidaat om in het bezit te zijn van een getuigschrift van hoger onderwijs en de pedagogische vaardigheden, welke laatste blijkens § 1, lid 1, en § 18 van de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders door de werkgever worden beoordeeld. In de tweede plaats, en los van de precieze kwalificatie van het certificaat uit 2017 in de zin van de richtlijn, lijkt het mij beslissend dat het bezit van dit certificaat *geen* voorwaarde is voor de toegang tot het beroep van kleuterleider, zoals de Estse regering onder verwijzing naar § 15, lid 2, van de beroepenwet heeft uiteengezet.

60. Niettemin heeft de Estse regering opgemerkt dat de werkgever, wanneer hem een door de Estse vereniging van leraren afgegeven certificaat wordt overgelegd, geen enkele reden heeft om te twijfelen aan de pedagogische vaardigheden van de kandidaat. Tegelijkertijd heeft deze regering echter bevestigd dat de Estse wetgeving geen regels in die zin bevat. Ik begrijp dus dat zelfs wanneer een dergelijk certificaat wordt overgelegd, het nog steeds aan de werkgever staat om te beoordelen of een bepaalde kandidaat voldoet aan de vereisten inzake pedagogische vaardigheden, zoals is bepaald in § 1, lid 1, van de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders.

61. Ik wil benadrukken dat het, anders dan de Nederlandse regering lijkt aan te nemen, niet voor de hand ligt dat de beoordeling door de werkgever betrekking heeft op de geschiktheid van de kandidaat, in het licht van bijvoorbeeld de specifieke behoeften van de werkgever of de vaardigheden waarover concurrerende kandidaten beschikken. Een dergelijke beoordeling is immers in het kader van elke aanwervingsprocedure noodzakelijk, ongeacht of het betrokken beroep gereglementeerd is. Daarentegen begrijp ik dat de beoordeling in de zin van § 1, lid 1, van de regeling kwalificatievereisten kleuterleiders juist betrekking heeft op de kwalificatiecriteria die de kandidaat toegang verlenen tot het beroep als zodanig. Ik begrijp dat het bezit van een attest als het certificaat uit 2017 de beoordeling kan vergemakkelijken, maar geen afbreuk doet aan de beoordelingsmarge waarover de werkgever in dit verband lijkt te beschikken.

62. Dit betekent ook dat de pedagogische vaardigheden op verschillende manieren kunnen worden aangetoond, en dat geen daarvan verplicht is. Derhalve lijkt er, zoals de Spaanse regering in wezen heeft opgemerkt, geen uniforme, bindende grondslag te zijn om te beslissen of bepaalde kandidaten aan de vereiste „toegangsnorm” voor het beroep van kleuterleider voldoen.

63. In deze omstandigheden concludeer ik, met de Spaanse en de Finse regering en met de Commissie, dat het beroep van kleuterleider zoals dat in Estland is geregeld, niet kan worden aangemerkt als „gereglementeerd” in de zin van richtlijn 2005/36, aangezien voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep enerzijds een diploma hoger onderwijs vereist is dat niet specifiek op de uitoefening van dit beroep is gericht, en anderzijds pedagogische vaardigheden vereist zijn die in een beroepsnorm zijn omschreven, maar waarbij de werkgever in elk concreet geval beoordeelt of de betrokkene over deze vaardigheden beschikt.

D. Relevantie van de in de voormalige Sovjet-Unie verworven beroepskwalificatie

64. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de beroepskwalificatie op basis van een in de voormalige Sovjet-Unie behaald diploma (te weten het diploma uit 1980 dat A samen met het certificaat uit 2017 en andere documenten aan de Finse autoriteiten heeft overgelegd), moet worden geacht te zijn behaald in een derde land in de zin van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/36, met als gevolg dat een dergelijke kwalificatie in Finland slechts kan worden erkend indien A het betrokken beroep gedurende drie jaar in Estland heeft uitgeoefend (1).

65. Ik begrijp dat deze vraag aan het Hof wordt gesteld omdat, zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, de verwijzende rechter ook de mogelijkheid overweegt dat het diploma uit 1980 een bewijs van een „gereglementeerde opleiding" in de zin van artikel 3, lid 1, onder e), van richtlijn 2005/36 zou kunnen vormen, aangezien dit op grond van artikel 13, lid 2, derde alinea, van die richtlijn zou leiden tot erkenning van de beroepskwalificatie van A (2). [31]

1. Is een in de voormalige Sovjet-Unie verworven beroepskwalificatie een kwalificatie die in een „derde land" is verkregen?

66. Het bij richtlijn 2005/36 ingevoerde stelsel van erkenning impliceert in wezen dat de oorspronkelijke beroepskwalificatie slechts kan worden erkend indien zij in een van de lidstaten is verkregen. Dit volgt uit artikel 2, lid 1, van richtlijn 2005/36. [32] In afwijking van deze regel bepaalt artikel 2, lid 2, van die richtlijn dat „[e]lke lidstaat [...] volgens zijn eigen regels [kan] toestaan dat op zijn grondgebied een gereglementeerd beroep in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), wordt uitgeoefend door onderdanen van de lidstaten die houder zijn van niet in een lidstaat behaalde beroepskwalificaties".

67. In dat geval zal een in een derde land afgegeven opleidingstitel pas na drie jaar praktijkervaring in de lidstaat die hem heeft erkend, relevant zijn voor de toepassing van het gemeenschappelijke stelsel van erkenning. Dit volgt uit artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/36, volgens hetwelk „[m]et een opleidingstitel wordt gelijkgesteld elke in een derde land afgegeven opleidingstitel, wanneer de houder ervan in het betrokken beroep een beroepservaring van drie jaar heeft op het grondgebied van de lidstaat die de betrokken opleidingstitel overeenkomstig artikel 2, lid 2, heeft erkend en indien die lidstaat deze beroepservaring bevestigt".

68. De verwijzende rechter vraagt dus naar de relevantie van de in deze bepaling gebruikte term „derde land", om na te gaan, zoals reeds is opgemerkt, of de voorwaarde van drie jaar praktijkervaring al dan niet van toepassing is op A.

69. Blijkens de verwijzingsbeslissing is het diploma uit 1980 een diploma middelbaar onderwijs op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen, dat A in de voormalige Sovjet-Unie heeft behaald en dat bij een wet van 2005 gelijk is gesteld met een in Estland behaald diploma middelbaar onderwijs.

70. Dit beantwoordt mijns inziens de derde vraag in die zin dat het diploma uit 1980 niet kan worden geacht door een derde land te zijn afgegeven.

71. Anders dan de Finse regering betoogt, denk ik niet dat uit de bewoordingen van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/36, dat in punt 67 van deze conclusie is aangehaald, het tegendeel kan worden afgeleid. Deze bewoordingen zijn open en geven niet aan hoe situaties als die in het hoofdgeding moeten worden gekwalificeerd.

72. Richtlijn 2005/36 bevat hierover feitelijk geen enkele bepaling als het om het *algemene* stelsel van erkenning gaat. Het ontbreken van dergelijke bepalingen staat echter in contrast met het feit dat deze kwestie voor het stelsel van *automatische* erkenning uitdrukkelijk is geregeld. [33]

[31] Zie punt 32 van deze conclusie.

[32] Zie voetnoot 8 hierboven.

[33] Zoals hierboven is uiteengezet, is het stelsel van automatische erkenning een van de drie stelsels waarin richtlijn 2005/36 voorziet, en heeft het betrekking op een specifieke groep beroepen, waaronder artsen, ziekenverplegers en architecten. Zie punt 28 van deze conclusie.

73. Artikel 23, lid 4, van richtlijn 2005/36, met het opschrift „Verworven rechten", gaat immers specifiek met betrekking tot Estland in op het vraagstuk van opleidingstitels voor beroepen die onder het automatische stelsel vallen, zoals artsen, ziekenverplegers en architecten, en die vóór 20 augustus 1991, dat wil zeggen in de voormalige Sovjet-Unie, zijn verkregen. Uit die bepaling blijkt dat opleidingstitels voor beroepen die onder het stelsel van automatische erkenning vallen, door de andere lidstaten moeten worden erkend voor zover de Estse autoriteiten officieel bevestigen dat deze opleidingstitels op hun grondgebied dezelfde juridische waarde hebben als de opleidingstitels die zij zelf als getuigschriften afgeven. [34]

74. Andere leden van artikel 23 van richtlijn 2005/36 bevatten vergelijkbare bepalingen met betrekking tot op het grondgebied van andere voormalige staten verworven beroepskwalificaties, te weten de Duitse Democratische Republiek (artikel 23, lid 2), Tsjechoslowakije (artikel 23, lid 3), en Joegoslavië (artikel 23, lid 5).

75. Voor de onder het stelsel van *automatische* erkenning vallende beroepen is dus uitdrukkelijk erkend dat de verantwoordelijkheid om te beslissen of door deze voormalige staten afgegeven opleidingstitels hun juridische waarde behouden, bij de autoriteiten van de betrokken lidstaat ligt.

76. Moet voor het *algemene* stelsel van erkenning, dat in het hoofdgeding aan de orde is, een andere conclusie worden getrokken omdat daarvoor soortgelijke regels ontbreken? Ik denk van niet.

77. Het feit dat de Uniewetgever wat betreft de situaties die binnen de werkingssfeer van het stelsel van *automatische* erkenning vallen, uitdrukkelijk de bevoegdheid van de lidstaten heeft erkend om te beslissen of in de betrokken voormalige staten verworven kwalificaties hun geldigheid behouden, kan – zoals de Commissie in wezen oppert – worden verklaard door het feit dat bij dit stelsel de minimumvereisten voor beroepsbekwaamheid gedetailleerd zijn voorgeschreven. In die context moest het tijdsaspect in samenhang met andere aspecten worden geregeld.

78. Het *algemene* stelsel van erkenning bevat daarentegen geen dergelijke minimumharmonisatie van de vereisten voor beroepsbekwaamheid, zodat de lidstaten hierover de zeggenschap behouden, mits het Unierecht wordt nageleefd. [35] Het staat bijgevolg aan de lidstaten om te bepalen wat op hun grondgebied als opleidingstitel moet worden erkend.

79. In dezelfde geest erkent artikel 12, tweede alinea, van richtlijn 2005/36 dat de lidstaten (van oorsprong) de verworven rechten kunnen handhaven als het gaat om beroepskwalificaties die zijn behaald op grond van regels die niet langer van kracht zijn, ook wanneer de eisen in de tussentijd strenger geworden zijn. In dergelijke situaties moet de ontvangende lidstaat voor de toepassing van het algemene stelsel van erkenning krachtens artikel 13 van de richtlijn [36], de eerder (in de lidstaat van oorsprong) verworven opleiding als gelijkwaardig aan de nieuwe beschouwen. [37]

[34] En dat de houders ervan de betrokken werkzaamheden tijdens de vijf jaar die aan de afgifte van deze bevestiging voorafgaan, gedurende ten minste drie opeenvolgende jaren op het grondgebied van deze autoriteiten hebben uitgeoefend. Zie artikel 23, lid 4, voorlaatste alinea, van richtlijn 2005/36.

[35] Zie overweging 11 van richtlijn 2005/36. Zie ook arrest Vlassopoulou, punt 9, of arrest Malta Dental Technologists Association, punten 47 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[36] Hierboven toegelicht in de punten 31 en 32 van deze conclusie.

[37] Zie ook, in het kader van richtlijn 89/48, arrest van 29 april 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, punt 45).

80. Mijns inziens moet mutatis mutandis hetzelfde worden geconcludeerd wanneer het gaat om de beslissing van een lidstaat, zoals de Republiek Estland, of de beroepskwalificaties die op zijn grondgebied zijn behaald toen dit grondgebied deel uitmaakte van een andere staat, voldoen aan de minimale kwalificatievereisten die op grond van de huidige regelingen gelden.

81. Die conclusie wordt mijns inziens gestaafd door het doel van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/36. De daarin gestelde eis van drie jaar beroepservaring beoogt mijns inziens, net als de eis van één jaar van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/36[38], te waarborgen dat de beroepskwalificaties die „zijn opgenomen" in het gemeenschappelijke stelsel van erkenning, zijn getoetst aan de realiteit van de desbetreffende arbeidsmarkt. Het kan ook worden gezien als een waarborg tegen omzeiling van de in de respectieve lidstaten geldende vereisten inzake beroepskwalificaties.

82. Een dergelijke noodzaak bestaat echter niet als het gaat om beroepskwalificaties die op het grondgebied van een lidstaat zijn behaald op een tijdstip waarop dat grondgebied deel uitmaakte van een andere staat. Historisch gezien rijst in de eerste plaats de vraag of de rechtsgeldigheid[39] in de nieuw gevormde (of opnieuw gevormde) staat (samen met de geldigheid van andere elementen van het rechtsstelsel) moet worden gehandhaafd. Zodra een beslissing over de handhaving van de geldigheid van een beroepskwalificatie is genomen, wordt zij deel van het rechtsstelsel van die lidstaat en moeten de houders ervan onder de in richtlijn 2005/36 gestelde voorwaarden de voordelen kunnen plukken van het stelsel van wederzijdse erkenning.

83. Derhalve concludeer ik, in het licht van het voorgaande en net als de Estse regering en de Commissie, dat een in de voormalige Sovjet-Unie verworven beroepskwalificatie die door de Republiek Estland bij wet gelijk is gesteld aan een in deze lidstaat verworven kwalificatie, moet worden geacht in deze lidstaat te zijn verworven en niet in een derde land.

2. Getuigt het diploma uit 1980 van de afronding van een „gereglementeerde opleiding"?

84. Zoals ik reeds heb opgemerkt, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter zich afvraagt of het diploma uit 1980 kan worden beschouwd als bewijs van een „gereglementeerde opleiding" in de zin van artikel 3, lid 1, onder e), van richtlijn 2005/36. Zo ja, dan volgt uit artikel 13, lid 2, derde alinea, van deze richtlijn dat van verzoeker niet kan worden verlangd dat hij in de voorafgaande tien jaar in een andere lidstaat een jaar beroepservaring als kleuterleider heeft opgedaan om in Finland in aanmerking te komen voor erkenning van zijn beroepskwalificatie.

85. Artikel 3, lid 1, onder e), van richtlijn 2005/36 definieert een „gereglementeerde opleiding" als „elke opleiding die specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep gericht is en die uit een studiecyclus bestaat die eventueel met een beroepsopleiding, een beroepsstage of praktijkervaring wordt aangevuld". Als tweede zin is hieraan toegevoegd dat „[d]e structuur en het niveau van de beroepsopleiding, de beroepsstage of de praktijkervaring [...] in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken lidstaat [worden] vastgesteld of door een daartoe aangewezen autoriteit [worden] gecontroleerd of erkend".

[38] Het Hof heeft in het kader van richtlijn 89/48 geoordeeld dat „[d]e eis van een beroepservaring van die duur [...] verband [houdt] met de reële mogelijkheid voor de aanvrager om in de lidstaat van herkomst het betrokken beroep uit te oefenen". Arrest van 5 april 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, punt 31).

[39] Ik wijs erop dat voornoemde bepalingen van artikel 23 van richtlijn 2005/36 spreken van de „juridische waarde" van de betrokken beroepskwalificaties.

86. Ik geef toe dat deze definitie niet gemakkelijk te begrijpen is, aangezien, ten eerste, een „beroepsopleiding" en een „beroepsstage of praktijkervaring" slechts „eventueel" deel lijken uit te maken van een „gereglementeerde opleiding" en, ten tweede, het in de nationale voorschriften gestelde vereiste met betrekking tot „de structuur en het niveau" slechts betrekking lijkt te hebben op dit (praktijk)deel van de opleiding, en niet op het theoretische deel. [40]

87. Ik ben het echter met de Commissie eens dat de in de nationale bepalingen vastgestelde vereisten ten aanzien van het niveau en de structuur van de opleiding zowel voor het theoretische als voor het praktische gedeelte van een dergelijke opleiding moeten gelden, omdat ik anders niet zeker ben hoe de in deze definitie omschreven „gereglementeerde opleiding" inderdaad in haar geheel als *gereglementeerd* kan worden beschouwd.

88. Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om na te gaan of, in de eerste plaats, het diploma uit 1980 bewijs vormt van de afronding van een opleiding die gericht was op de uitoefening van het specifieke beroep in kwestie, of, in de tweede plaats, de structuur en het niveau van een dergelijke opleiding in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgesteld of door een daartoe aangewezen autoriteit zijn gecontroleerd of erkend, zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, onder e), van richtlijn 2005/36, en of, in de derde plaats, een dergelijk bewijs is afgegeven door een bevoegde, overeenkomstig de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen aangewezen autoriteit, en aantoont dat de houder op de uitoefening van het betrokken beroep is voorbereid, overeenkomstig artikel 13, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2005/36.

89. Indien dit het geval is, en gelet op het feit dat de Republiek Estland dit diploma gelijk heeft gesteld met door die lidstaat afgegeven diploma's, ben ik van mening dat deze beroepskwalificatie moet worden erkend, onverminderd de mogelijkheid voor de autoriteiten van de ontvangende lidstaat om compenserende maatregelen te eisen in de zin (en binnen de grenzen) van artikel 14 van richtlijn 2005/36.

E. Slotopmerkingen over de automatische toepasselijkheid van het primaire recht

90. Zoals het Hof herhaaldelijk in herinnering heeft gebracht, kunnen de bevoegde autoriteiten hun beoordeling niet staken wanneer een zaak niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2005/36 valt, maar moeten zij die beoordeling voortzetten in het licht van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden. [41] Het is immers zo dat „de richtlijnen inzake onderlinge erkenning van diploma's, en met name richtlijn 2005/36, niet tot doel hebben en evenmin tot gevolg kunnen hebben dat de erkenning van diploma's, certificaten en andere titels wordt bemoeilijkt in situaties die niet door die richtlijnen worden bestreken". [42]

[40] Ik wijs erop dat in bijlage III bij de oorspronkelijke versie van richtlijn 2005/36 voorbeelden van „gereglementeerde opleidingen" werden gegeven, maar dat die bijlage bij artikel 1, punt 52, van richtlijn 2013/55 is geschrapt, vermoedelijk om de draagwijdte van dit begrip te vergroten. Zie werkdocument van de diensten van de Commissie „Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation on administrative cooperation through the Internal Market Information System"; SEC(2011) 1558 definitief, paragraaf 6.4.2, blz. 33. In het richtlijnvoorstel van de Commissie werd het begrip „gereglementeerde opleidingen" onder meer gedefinieerd als „specifiek op de uitoefening van een bepaald beroep [...] gericht". Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, COM(2002) 119 definitief (PB 2002, C 181 E, blz. 183), ontwerpartikel 11, lid 4, onder b), lid 5, en lid 6, en ontwerpartikel 13, lid 2, derde alinea.

[41] Zie recentelijk arrest Valvira – psychotherapeuten, punten 35-44.

[42] Arrest van 3 maart 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Medische basisopleiding) (C-634/20, EU:C:2022:149, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „Valvira – medische basisopleiding").

91. Wanneer de bevoegde autoriteiten dus een aanvraag tot erkenning van beroepskwalificaties voorgelegd krijgen die niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2005/36 valt, gaan de artikelen 45 en 49 VWEU een rol spelen. Bijgevolg zijn deze autoriteiten verplicht rekening te houden met de beroepskwalificaties van de betrokkene door de uit zijn diploma's, certificaten en andere titels alsmede uit zijn relevante beroepservaring blijkende beroepsbekwaamheid te vergelijken met de door de nationale wettelijke regeling voor de uitoefening van dat beroep vereiste beroepskwalificatie, zoals in het arrest Vlassopoulou en de daaropvolgende lijn van rechtspraak is uiteengezet. [43]

92. Uit deze beginselen volgt dat de betrokken lidstaat objectief moet nagaan of het buitenlandse diploma aantoont dat de houder ervan kennis en kwalificaties bezit die ten minste gelijkwaardig zijn aan die waarvan het nationale diploma getuigt, en, zo ja, dit diploma moet erkennen als beantwoordend aan de door zijn nationale bepalingen gestelde eisen. In geval van wezenlijke verschillen kunnen de lidstaten compenserende maatregelen vaststellen die met name in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel, na niettemin te hebben nagegaan of de reeds door de aanvrager verworven kennis, ook in de ontvangende lidstaat, kan aantonen dat deze over de door de ontvangende lidstaat vereiste kennis beschikt. [44]

93. Zoals de Commissie in beginsel betoogt, moeten bij de toetsing aan artikel 45 VWEU of artikel 49 VWEU de kwalificaties van verzoeker grondig worden beoordeeld, rekening houdend met al zijn diploma's, de in de voormalige Sovjet-Unie en in Finland [45] opgedane beroepservaring en het certificaat uit 2017, om na te gaan of zijn kwalificaties gelijkwaardig zijn aan de beroepskwalificaties die krachtens de wetgeving van de ontvangende lidstaat vereist zijn voor de uitoefening van het beroep van kleuterleider, en om na te gaan of eventueel ontbrekende kwalificaties daadwerkelijk zijn verworven.

V. Conclusie

94. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de Korkein hallinto-oikeus te antwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties moet aldus worden uitgelegd dat:

het beroep van kleuterleider niet kan worden aangemerkt als ‚gereglementeerd' in de zin van die bepaling wanneer voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep ten eerste een diploma hoger onderwijs vereist is dat niet specifiek op de uitoefening van dit beroep is gericht, en, ten tweede, pedagogische vaardigheden vereist zijn die in een beroepsnorm zijn omschreven, maar waarbij de werkgever in elk concreet geval beoordeelt of de betrokkene over deze vaardigheden beschikt.

[43] Het arrest Vlassopoulou is gegeven op basis van feiten waarop nog geen van de instrumenten van afgeleid recht betreffende de erkenning van beroepskwalificaties van toepassing was, en het Hof heeft zijn vaststellingen derhalve gebaseerd op de relevante bepaling van het Verdrag (in casu artikel 52 EEG-Verdrag, thans artikel 49 VWEU). Hoewel die zaak betrekking had op de vrijheid van vestiging, is de grondgedachte ervan ook van toepassing op het vrije verkeer van werknemers. Zie voor een recente toepassing arrest Valvira – psychotherapeuten, punten 40 en 41, en arrest Valvira – medische basisopleiding, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[44] Zie bijvoorbeeld Valvira – medische basisopleiding, punten 42-46 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[45] Zie arrest van 8 juli 2021, BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak) met betrekking tot de relevantie van in de ontvangende lidstaat opgedane ervaring.

Artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/36 moet aldus worden uitgelegd dat:

een in de voormalige Sovjet-Unie verworven beroepskwalificatie die door de Republiek Estland bij wet gelijk is gesteld aan een in deze lidstaat verworven kwalificatie, moet worden geacht in deze lidstaat te zijn verworven en niet in een derde land.”