CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 17 november 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Kan een Lid-Staat weigeren een door een derde staat afgegeven tandartsdiploma te erkennen, wanneer de houder ervan heeft bekomen, dat het in een andere Lid-Staat als gelijkwaardig wordt beschouwd? Dat is in wezen de vraag die door de Franse Conseil d'État aan het Hof wordt gesteld.

2. Richtlijn 78/686/EEG van de Raad van 25 juli 1978 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de beoefenaar der tandheelkunde, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten (hierna: „richtlijn nr. 1") [1], geeft in artikel 3 de lijst van de door elk van de Lid-Staten afgegeven diploma's waaraan de andere op hun grondgebied hetzelfde rechtsgevolg moeten toekennen als aan de door henzelf uitgereikte diploma's. [2]

3. Richtlijn 78/687/EEG van de Raad van 25 juli 1978 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde (hierna: „richtlijn nr. 2") [3], bepaalt de opleidingsvoorwaarden waarvan de Lid-Staten de toegang tot de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde afhankelijk moeten stellen. [4]

4. Wat de erkenning van de vóór de inwerkingtreding van richtlijn nr. 2 door de Lid-Staten afgegeven diploma's betreft, bepaalt artikel 7, lid 1, van richtlijn nr. 1 (hierna: „artikel 7"):

„Elke Lid-Staat erkent, ten aanzien van onderdanen van de Lid-Staten welker diploma's, certificaten en andere titels niet beantwoorden aan het geheel der minimumopleidingseisen bedoeld in artikel 1 van richtlijn 78/687/EEG, als genoegzaam bewijs de vóór de inwerkingtreding van genoemde richtlijn door die Lid-Staten afgegeven diploma's, certificaten en andere titels van de beoefenaar der tandheelkunde, indien deze vergezeld gaan van een verklaring waarin wordt bevestigd dat deze onderdanen de bedoelde werkzaamheden gedurende ten minste drie jaren achtereen tijdens de vijf jaren die aan de afgifte van de verklaring voorafgaan daadwerkelijk en op wettige wijze hebben verricht."

* Oorspronkelijke taal: Frans.
1 — PB 1978, L 233, blz. 1.
2 — Artikel 2.
3 — PB 1978, L 233, blz. 10.
4 — Artikel 1.

5. Dit artikel is in Frans recht omgezet bij artikel L356- 2 van de Code de la santé publique, naar luid waarvan recht geeft om in Frankrijk het beroep van tandheelkundige uit te oefenen „hetzij het Franse staatsdiploma van doctor in de tandheelkunde (...) hetzij, indien de betrokkene onderdaan van een Lid-Staat van de Europese Economische Gemeenschap is, een door één van die staten overeenkomstig de communautaire verplichtingen afgegeven diploma, certificaat of andere titel van beoefenaar der tandheelkunde (...) of ieder ander door één van de Lid-Staten afgegeven diploma, certificaat of andere titel van beoefenaar der tandheelkunde waarmee een in één van die staten gevolgde en vóór 28 januari 1980 begonnen opleiding tot beoefenaar der tandheelkunde wordt afgesloten, op voorwaarde dat het diploma, het certificaat of de titel vergezeld gaat van een verklaring van die staat waarin wordt bevestigd dat de houder van het diploma, het certificaat of de titel de werkzaamheden van beoefenaar der tandheelkunde gedurende ten minste drie jaren achtereen tijdens de vijf jaren die aan de afgifte van de verklaring voorafgaan daadwerkelijk en op wettige wijze heeft verricht".

6. A. Tawil-Albertini, van Franse nationaliteit, behaalde in 1968 te Beiroet een diploma van doctor in de tandheelkunde.

7. Op 20 juli 1979, dus vóór de inwerkingtreding van richtlijn nr. 2, erkende de Belgische minister van Nationale opvoeding en Franse cultuur de gelijkwaardigheid van zijn Libanese diploma met het Belgisch wettelijk diploma van „licentiaat in de tandheelkunde", met het gevolg dat Tawil-Albertini in België als tandarts mocht optreden. Zijn diploma werd ook door de Britse en Ierse autoriteiten erkend.

8. Met een beroep op die erkenning door de autoriteiten van verschillende Lid-Staten, vroeg betrokkene het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid vergunning om in Frankrijk het beroep van tandarts uit te oefenen. Deze vergunning werd hem op 2 mei 1986 geweigerd.

9. Bij vonnis van 28 oktober 1987 wees het Tribunal administratif de Paris het tegen die weigering gerichte verzoek tot nietigverklaring af.

10. De Conseil d'État, waarbij de zaak in hoger beroep aanhangig is, vraagt het Hof, of artikel 7 van zijn toepassingsgebied titels uitsluit die zijn verkregen door gelijkstelling en derhalve niet als afsluiting van een in een van de Lid-Staten van de Gemeenschap gevolgde tandartsopleiding. [5]

11. Die bepaling moet in haar bestuursrechtelijk kader worden geplaatst.

12. Blijkens de artikelen 2 en 3 beoogt richtlijn nr. 11 de *onderlinge erkenning* door de Lid-Staten van de limitatief opgesomde, *door die staten afgegeven* tandartsdiploma's.

13. Het door elk van hen afgegeven diploma wordt *automatisch* in de andere staten van de

5 — De tekst van de prejudiciële vraag komt voor in punt 10 van het rapport ter terechtzitting.

Gemeenschap erkend omdat het voldoet aan de in richtlijn nr. 2 vastgestelde minimumcriteria [6] waarover de Lid-Staten het eens zijn geworden.

14. Een dergelijke coördinatie van de opleidingen en wettelijke regelingen bestaat niet met derde landen. Artikel 1, lid 4, van richtlijn nr. 2 bepaalt dienaangaande: „Deze richtlijn laat de *mogelijkheid* voor de Lid-Staten om *op hun eigen grondgebied volgens hun eigen regeling* de toegang tot de werkzaamheden van de beoefenaar der tandheelkunde en de uitoefening ervan toe te staan aan de houders van diploma's, certificaten en andere titels *die niet in een Lid-Staat zijn behaald,* geheel onverlet." [7]

15. De ratio legis van deze bepaling werd geëxpliciteerd in het antwoord dat R. Vanni d'Archirafi op 29 juli 1993 namens de Commissie gaf op een schriftelijke vraag van een lid van het Europees Parlement: „(...) de automatische erkenning berust (...) op procedures die het wederzijds vertrouwen tussen de Lid-Staten verzekeren (de Lid-Staat geeft een diploma af voor een bij hem verstrekte opleiding waarvan hij garandeert dat deze aan de minimumopleidingscriteria van richtlijn 78/687/EEG voldoet) . Uit artikel 1, lid 4, blijkt dan ook dat de Lid-Staten niet bereid waren — hetgeen zij nog steeds niet zijn — op elkaar te vertrouwen in het geval van in een derde land verkregen opleiding, omdat de Lid-Staat die deze opleiding erkent niet dezelfde controlebevoegdheid betreffende deze opleiding heeft als betreffende die welke op zijn grondgebied is gevolgd." [8]

16. Weliswaar voorziet richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 [9] in een algemeen stelsel van erkenning van hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten. Deze richtlijn is echter niet van toepassing op de beroepen die vallen onder een specifieke richtlijn waarmee tussen de Lid-Staten een onderlinge erkenning van diploma's is ingesteld. [10] Ook al gaat artikel 1, sub a, in de richting van de erkenning van in een derde staat behaalde diploma's, het onderhavige geding valt buiten haar toepassingsgebied. De Raad heeft dan ook bij een aanbeveling van dezelfde dag de regeringen van de Lid-Staten aanbevolen, voor hun onderdanen die in het bezit zijn van een in een derde staat verleend diploma de toegang tot en de uitoefening van gereglementeerde beroepen binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken. [11]

17. Richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG [12], is al evenmin van toe-

6 — De eerste overweging van de considerans van de richtlijn vermeldt „de eis van inachtneming van minimumnormen".

7 — Eigen cursivering.

8 — Antwoord op schriftelijke vraag nr. 257/93 (PB 1993, C 297, blz. 26). Zie ook het antwoord op vraag nr. 690/93 (PB 1993, C 292, blz. 39), die volgens mij de situatie van verzoeker in het hoofdgeding betreft.

9 — PB 1989, L 19, blz. 16.

10 — Artikel 2, tweede alinea.

11 — Aanbeveling 89/49/EEG betreffende de onderdanen van de Lid-Staten die in het bezit zijn van een in een derde staat verleend diploma (PB 1989, L 19, blz. 24).

12 — PB 1992, L 209, blz. 25.

passing op de beroepen die vallen onder een specifieke richtlijn waarmee tussen de Lid-Staten een onderlinge erkenning van diploma's is ingesteld. [13]

18. Er is dus geen verplichting voor een Lid-Staat om een, zelfs door een Gemeenschapsonderdaan, in een derde staat behaald diploma te erkennen. Hetzelfde geldt voor de in artikel 7 voorziene overgangsregeling die slechts *door de Lid-Staten afgegeven* diploma's betreft.

19. Is een Lid-Staat echter verplicht de gelijkwaardigheid van een in een derde staat behaald diploma te erkennen op grond dat een *andere* Lid-Staat het als gelijkwaardig aan zijn eigen diploma's heeft erkend?

20. De vraag van de erkenning door de Lid-Staten van door derde staten afgegeven diploma's valt buiten de specifieke richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's. Die verwijzen er over het algemeen slechts naar om te preciseren, dat zij wordt beheerst door het nationale recht, dat zijn eigen gelijkwaardigheidscriteria bepaalt en een beoordelingsvrijheid behoudt waaraan het gemeenschapsrecht geen afbreuk doet. [14] Zo kan een Lid-Staat niet worden verplicht, een door een derde staat afgegeven diploma te erkennen op grond dat een andere Lid-Staat het als gelijkwaardig beschouwt.

21. Elke andere oplossing zou tot een logische impasse leiden: de bij artikel 1, lid 4, van richtlijn nr. 2 aan een Lid-Staat verleende bevoegdheid zou immers ten aanzien van alle andere tot een verplichting worden. Die bepaling kan niet zonder verdraaiing aldus worden uitgelegd. Meer bepaald kan de gelijkwaardigheid van diploma's in de Gemeenschap niet afhangen van bilaterale akkoorden die tussen Lid-Staten enerzijds en derde staten anderzijds worden gesloten en niet aan een communautaire minimumstandaard zijn gebonden.

22. In een commentaar op een met artikel 1, lid 4, van richtlijn nr. 2 overeenkomstige bepaling in artikel 1, lid 5, van de richtlijn „Artsen" 75/363/EEG [15], preciseerde Lord Cockfield, die namens de Commissie een vraag van een lid van het Europees Parlement [16] beantwoordde: „De erkenning van diploma's van een derde land hangt dus uitsluitend af van de regeling van de ontvangende Lid-Staat, die uiteraard zonder onderscheid op eigen staatsburgers en onderdanen van de andere Lid-Staten van toepassing moet zijn. Krachtens het eerdergenoemde lid 5 van artikel 1 heeft het Verenigd Koninkrijk nog steeds het recht om het Israëlische artsendiploma niet te erkennen, zelfs al is dat erkend door de Bondsrepubliek Duitsland."

23. Dit standpunt werd op 13 maart 1989 in een door M. Bangemann, weer namens de Commissie, gegeven antwoord herhaald. In een commentaar, ditmaal onder meer op de

13 — Artikel 2.

14 — Zie bij voorbeeld richtlijn 78/1027/EEG van de Raad van 18 december 1978 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van dierenarts (PB 1978, L 362, blz. 7), artikel 1, lid 4.

15 — Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts (PB 1975, L 167, blz. 14).

16 — Schriftelijke vraag nr. 2076/87 (PB 1988, C 283, blz. 11).

richtlijnen van 25 juli 1978, preciseerde hij, dat „de ‚onderlinge erkenning' geen betrekking [heeft] op diploma's van derde landen. In deze teksten wordt uitdrukkelijk het recht voor de Lid-Staten gehandhaafd om op hun grondgebied, op grond van hun wetgeving, de toegang tot de betrokken beroepsactiviteiten en de uitoefening daarvan toe te staan aan de houders van diploma's van derde landen. De erkenning van deze diploma's door een Lid-Staat betekent evenwel niet dat ook de andere Lid-Staten automatisch verplicht zijn om die te erkennen." [17]

24. Bijgevolg kan een onderdaan van een Lid-Staat, wanneer hij niet over een communautair diploma beschikt, zich niet op de bepalingen van richtlijn nr. 1, inzonderheid artikel 7 beroepen.

25. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, voor recht te verklaren:

„De gemeenschapsonderdaan die houder is van een diploma van beoefenaar der tandheelkunde kan zich niet tegenover een Lid-Staat beroepen op de bepalingen van artikel 7 van richtlijn 78/686/EEG van de Raad van 25 juli 1978 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de beoefenaar der tandheelkunde, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, ook al is het betrokken diploma in één of meer Lid-Staten als gelijkwaardig erkend."

17 — Antwoord op schriftelijke vraag nr. 2103/88 (PB 1989, C 202, blz. 19).