



Datum van
inontvangstneming

:

18/06/2021

Zaak C-270/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

27 april 2021

Verwijzende rechter:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 april 2021

Appellant:

A

Andere partij in de procedure:

Opetushallitus

Voorwerp en rechtsgrondslag van het hoofdgeding

Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 267 VWEU - Erkenning van beroepskwalificaties – Richtlijn 2005/36/EG – Beroep van kleuterleider - Gereguleerd beroep – Bekwaamheidsattest – In de Estse Socialistische Sovjetrepubliek behaald diploma – In een derde land verworven beroepskwalificatie

Voorwerp van de prejudiciële verwijzing

De Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) dient te beslissen of een nationale autoriteit (Opetushallitus, bureau voor het onderwijswezen) gerechtigd was om de aanvraag van A voor erkenning van zijn beroepskwalificatie van kleuterleider af te wijzen. A heeft een aanvraag voor erkenning van een beroepskwalificatie ingediend op basis van een in 1980 in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek behaald diploma, van in 2006 en 2013 in Estland behaalde diploma's aan instellingen van hoger onderwijs die geen verband

houden met pedagogische wetenschappen, en van een in 2017 door de Estse vereniging van leraren afgegeven certificaat.

Prejudiciële vragen

1. Moet 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 (hierna: „richtlijn beroepskwalificaties”), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013, aldus worden uitgelegd dat als een gereguleerd beroep moet worden aangemerkt een beroep is waarvoor enerzijds de bekwaamheidseisen zijn vastgelegd in een door de minister van onderwijs van een lidstaat vastgestelde verordening 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 gereguleerde beroepen, maar waarbij, anderzijds, volgens de bewoordingen van de verordening 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 verordening noch in andere wetten, verordeningen 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 de richtlijn beroepskwalificaties, 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 de richtlijn beroepskwalificaties 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 diens hernieuwde onafhankelijkheid vereist is?

Aangehaalde Unierechtelijke bepalingen

Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 (hierna: richtlijn beroepskwalificaties), overwegingen 1, 11 en 12 alsmede artikel 1, eerste alinea, artikel 2, leden 1 en 2, artikel 3, leden 1 en 3, artikel 4, leden 1 en 2, artikel 11, artikel 12, tweede alinea, en artikel 13, leden 1, 2 en 3.

Aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie

Arrest van 8 mei 2008, Commissie/Koninkrijk Spanje (C-39/07, EU:C:2008:265, punt 33).

Arrest van 6 oktober 2015, ██████████ (C-298/14, EU:C:2015:652, punt 38).

Arrest van 29 januari 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri (C-311/06, EU:C:2009:37, punten 55 en 58).

Aangehaalde nationale bepalingen

Fins recht

Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015¹, Finse wet nr. 1384/2015 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties; hierna ook: „wet beroepskwalificaties”)

Volgens § 1, eerste alinea, van de wet beroepskwalificaties regelt deze wet de erkenning van beroepskwalificaties en het vrij verrichten van diensten overeenkomstig richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: „richtlijn beroepskwalificaties”). Volgens § 1, tweede alinea, is deze wet van toepassing op de erkenning van beroepskwalificaties die door een burger van een lidstaat van de Europese Unie in een andere lidstaat zijn behaald. Volgens § 1, vierde alinea, wordt, voor zover een andere wet de erkenning van een beroepskwalificatie op een andere wijze regelt dan deze wet, die wet in plaats van de onderhavige wet toegepast.

Volgens § 3 van de wet beroepskwalificaties wordt voor de toepassing van deze wet verstaan onder:

- 1) *gereguleerd beroep*: betrekking of ambt waartoe de toegang of waarvan de uitoefening afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene voldoet aan bepaalde wettelijke criteria voor beroepskwalificaties;
- 2) *beroepskwalificaties*: kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest of beroepservaring of een combinatie hiervan;
- 3) *opleidingstitel*: een diploma, certificaat of andere titel die door een bevoegde autoriteit van een lidstaat is afgegeven ter afsluiting van een overwegend in de Gemeenschap gevolgde beroepsopleiding, alsmede een in een derde land aan een onderdaan van een lidstaat afgegeven document ter afsluiting van een gevolgde beroepsopleiding; [...]
- 7) *lidstaat van oorsprong*: de staat waar de zich naar Finland begevende beroepsbeoefenaar zijn beroepskwalificaties heeft behaald; [...]
- 10) *bevoegde autoriteit*: de instantie die bewijsstukken van opleiding en andere documenten als grondslag voor erkenningsbesluiten afgeeft en de autoriteit die aanvragen in ontvangst neemt en besluiten neemt inzake de erkenning van beroepskwalificaties.

¹ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151384>.

Volgens § 6, eerste alinea, van de wet beroepskwalificaties wordt de erkenning van beroepskwalificaties gebaseerd op een bekwaamheidsattest, een opleidingstitel of een combinatie van dergelijke door een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat afgegeven documenten. Voorwaarde voor erkenning van beroepskwalificaties is dat de betrokkene in zijn lidstaat van oorsprong het recht heeft om werkzaam te zijn in het beroep waarvoor hij verzoekt om een erkenningsbesluit inzake beroepskwalificaties. Volgens de tweede alinea wordt de erkenning van beroepskwalificaties ook verleend aan aanvragers die in de afgelopen tien jaar gedurende een jaar hun beroep voltijds of gedurende een gelijkwaardige periode deeltijds hebben uitgeoefend in een andere lidstaat waar dat beroep niet is gereguleerd en die een of meer bekwaamheidsattesten of een of meer opleidingstitels bezitten. Deze documenten moeten bevestigen dat de aanvrager is voorbereid op de uitoefening van het beroep. De beroepservaring van een jaar is evenwel niet vereist wanneer de aanvrager met de opleidingstitel(s) waarover hij beschikt kan aantonen dat hij een gereguleerde opleiding heeft afgesloten.

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005 wet betreffende bekwaamheidseisen voor beroepspersoneel op sociaal gebied nr. 272/2005), zoals gewijzigd op 1 januari 2013, § 7.

Ests recht

Verordening inzake bekwaamheidseisen voor kleuterleiders²

Overeenkomstig § 1, lid 1, van de door de minister van onderwijs uitgevaardigde verordening inzake bekwaamheidseisen voor kleuterleiders worden in deze verordening de bekwaamheidseisen voor kleuterleiders vastgesteld. Volgens dezelfde bepaling worden de gelijkwaardigheid van de in deze verordening vastgestelde bekwaamheidseisen en de geschiktheid van de werknemer om het genoemde beroep uit te oefenen, beoordeeld door de werkgever.

Volgens § 18 van de verordening moeten kleuterleiders in het bezit zijn van een hogeronderwijsdiploma en pedagogische vaardigheden bezitten.

§ 37 van de verordening bepaalt dat de in de verordening vastgestelde bekwaamheidseisen niet van toepassing zijn op personen die vóór 1 september 2013 als kleuterleider hebben gewerkt en die een bekwaamheid hebben op grond van de bepalingen van dezelfde verordening die vóór die datum van kracht waren, of een bekwaamheid die gelijkwaardig is bevonden voor soortgelijke functies.

² Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooniõuded, Riigi teataja 3-9-2013. <https://www.riigiteaja.ee/akl/103092013036> De Korkein hallinto-oikeus beschikte over een door een beëdigde vertaler in het Fins vertaalde versie van de belangrijkste punten van de verordening.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 A heeft bij het Opetushallitus een aanvraag ingediend voor erkenning van de beroepskwalificatie als kleuterleider. Bij zijn aanvraag voegde A de Estse diploma's van de opleidingen die hij had behaald: een getuigschrift van het behalen van de opleiding „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja” [opvoeding van jonge kinderen] aan de Tallinna Pedagoogiline Kool [Pedagogische school Tallinn], uitgereikt op 31 mei 1980, een getuigschrift van het behalen van de opleiding „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava” [gespecialiseerd leerplan voor hotelmanagement op hogeronderwijsniveau] aan de Eesti Hotelli- ja Turismimajanduse Erakool [Estse privéschool voor hotel- en toerismemanagement], uitgereikt op 27 oktober 2006, en een getuigschrift van het behalen van een „Ärijuhtimise magistri kraad” [Master of Business Administration] - Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine [toerisme- en dienstenmanagement]” aan de Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor [Estse hogeschool voor ondernemerschap Mainor], uitgereikt op 15 juni 2013. Voorts heeft A bij zijn aanvraag een „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6 [beroepscertificaat leraar, niveau 6]” van 22 november 2017 gevoegd, dat is afgegeven door de Eesti Õpetajate Liit [Estse vereniging van leraren].
- 2 Bij besluit van 8 maart 2018 heeft het Opetushallitus de aanvraag van A voor erkenning van de beroepskwalificatie afgewezen, omdat het van oordeel was dat uit de getuigschriften van A niet bleek dat hij bevoegd was om kleuterleider te zijn.

Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland)

- 3 De bestuursrechter Helsinki heeft het beroep van A tegen het besluit van het Opetushallitus verworpen. De bestuursrechter was van mening dat de door A behaalde opleidingen en zijn beroepservaring niet voldeden aan de in § 6 van de wet beroepskwalificaties gestelde voorwaarden voor erkenning van een beroepskwalificatie en dat het Opetushallitus derhalve de aanvraag van A heeft moeten afwijzen.
- 4 Volgens de redenering van de bestuursrechter heeft A in Estland een hogeronderwijsdiploma behaald en beschikt hij over een document waaruit zijn pedagogische vaardigheden blijken. Uit de zaak blijkt niet dat de afgifte van het certificaat van de pedagogische vaardigheden was gebaseerd op door A in het onafhankelijke Estland gevolgde studies of in Estland opgedane beroepservaring op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen, zodat de beroepskwalificatie van A in Estland niet in alle opzichten kan worden aangemerkt als een in Estland verworven beroepskwalificatie. De bestuursrechter merkt evenwel op dat er volgens de verkregen informatie in Estland geen regelgeving bestaat over de wijze waarop de pedagogische vaardigheden die als bekwaamheidseis voor kleuterleiders zijn vastgesteld, worden aangetoond, zodat het beroep van kleuterleider in Estland kan worden beschouwd als ongereguleerd in de zin van § 6, tweede alinea, van de wet beroepskwalificaties. A heeft in Estland geen

hogeronderwijsdiploma op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen behaald en voldoet dus niet aan het vereiste voor een erkenning zonder beroepservaring overeenkomstig § 6, tweede alinea, van de wet beroepskwalificaties. De werkervaring die A in de Sovjet-Unie en in Finland heeft opgedaan, kan niet in aanmerking worden genomen als beroepservaring in de zaak betreffende de erkenning van de beroepskwalificatie, omdat het niet gaat om in een andere lidstaat opgedane ervaring. Aangezien A geen bewijs had overgelegd van in een andere lidstaat opgedane beroepservaring, kon zijn beroepskwalificatie niet worden erkend op grond van § 6, tweede alinea, van de wet beroepskwalificaties.

Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland)

- 5 A heeft voor de Korkein hallinto-oikeus aangevoerd dat hij in zijn land van herkomst, Estland, de voor het beroep van kleuterleider vereiste opleiding heeft genoten en dat hij beschikt over een certificaat van pedagogische vaardigheden. Het beroep van kleuterleider is in Estland een gereguleerd beroep. Ook al wordt de naleving van de vereisten uiteindelijk door de werkgever beoordeeld, dit neemt niet weg dat de Estse wettelijke regeling de criteria voor de uitoefening van het beroep van kleuterleider vaststelt. Voorts betekent het feit dat op verschillende manieren pedagogische vaardigheden kunnen worden verworven en aangetoond, niet dat het beroep niet gereguleerd is, aangezien een bepaald niveau van vaardigheden en opleiding wettelijk vereist is om het beroep te mogen uitoefenen.
- 6 A heeft verder aangevoerd dat zijn eerste diploma op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen is behaald tijdens de Sovjet-Unie, maar dat dit diploma in Estland door een wetwijziging in 2005 gelijk is gesteld met in Estland behaalde diploma's. Bovendien heeft A op 22 november 2017 de kwalificatie „Õpetaja, tase 6” [leraar, niveau 6] behaald, dat wil zeggen dat hij houder is van twee in een andere lidstaat behaalde diploma's op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen.
- 7 Het Opetushallitus heeft voor de Korkein hallinto-oikeus aangevoerd dat het beroep niet gereguleerd is indien, afgezien van het vereiste hogeronderwijsdiploma, de bekwaamheid feitelijk door de werkgever kan worden vastgesteld. Het vereiste van pedagogische vaardigheden is in de Estse wetgeving niet gekoppeld aan een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest of beroepservaring, maar de werkgever kan zelfstandig beoordelen of een kandidaat voldoet aan de vereisten die aan de pedagogische vaardigheden worden gesteld, en zijn beslissing is niet afhankelijk van bepaalde officiële certificaten.
- 8 Het Opetushallitus heeft betoogd dat het beroepscertificaat („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”) van A in § 18 van de handeling inzake de bekwaamheid als kleuterleider niet specifiek wordt genoemd als bekwaamheidseis voor het beroep van kleuterleider, maar dat het beroepscertificaat slechts één denkbare manier is om de bekwaamheid aan te tonen. Volgens het Opetushallitus is het beroepscertificaat een beoordeling van de vaardigheden die door de bevoegde

autoriteit in Estland wordt verricht, waarbij de op verschillende manieren verworven vaardigheden worden vergeleken met de in de beroepsnorm omschreven vaardigheden. Het aan A toegekende beroepscertificaat is slechts gebaseerd op een in Estland gevolgde opleiding, voor zover een hogeronderwijsdiploma vereist is. Voor het overige is de toekenning van het beroepscertificaat gebaseerd op een in de Sovjet-Unie gevolgde tweedegraads opleiding op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen en op vaardigheden die in Finland zijn verworven tijdens het werk als kleuterleider zonder diploma. Bijgevolg is het beroepscertificaat van A geen diploma, certificaat of overig bekwaamheidsattest dat door de bevoegde autoriteit van een lidstaat is afgegeven op de in artikel 3, lid 1, onder c), van de richtlijn beroepskwalificaties bedoelde wijze ter afsluiting van een overwegend in de Gemeenschap gevolgde beroepsopleiding.

- 9 Het Opetushallitus heeft voor de Korkein hallinto-oikeus verklaard dat het getuigschrift dat A had behaald met betrekking tot de in de Sovjet-Unie gevolgde opleiding, een opleidingstitel in de zin van artikel 3, lid 3, van de richtlijn beroepskwalificaties is. Het Opetushallitus verwees naar een uitlegging die het in 2004 aan de Europese Commissie had gevraagd over de vraag of een beroepskwalificatie die onder meer in de Sovjet-Unie op het grondgebied van de huidige Europese Unie is behaald, moet worden geacht te zijn behaald in een lidstaat dan wel in een derde land. Volgens het antwoord van de Commissie gaat het om een beroepskwalificatie die in een derde land is behaald. Zelfs indien Estland de in de Sovjet-Unie behaalde diploma's zou erkennen, zou A dus over drie jaar beroepservaring in Estland moeten beschikken om zijn in de Sovjet-Unie verworven en door Estland op basis van de richtlijn beroepskwalificaties erkende beroepskwalificatie te kunnen erkennen.
- 10 De Korkein hallinto-oikeus heeft het Opetushallitus opgedragen bij de Estse autoriteiten na te vragen of de overgangsbepaling in § 37 van de verordening inzake de bekwaamheidseisen voor kleuterleiders (Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded 3-9-2013) in Estland aldus moet worden uitgelegd dat een voorwaarde voor de toepassing van de overgangsbepaling is dat de betrokkene op 1 september 2013 en onmiddellijk voorafgaand aan die datum daadwerkelijk als kleuterleider heeft gewerkt, dan wel of het volstaat dat de betrokkene op enig tijdstip voorafgaand aan de betrokken datum als kleuterleider heeft gewerkt, hetzij in het onafhankelijke Estland, hetzij in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek. Bovendien werd het Opetushallitus opgedragen te verduidelijken of de Estse autoriteiten, overeenkomstig voornoemde overgangsbepaling, van mening waren dat A bevoegd was om kleuterleider te zijn op basis van zijn in 1980 in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek behaalde diploma, rekening houdend met het feit dat A van 1980 tot 1984 als kleuterleider in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek had gewerkt, maar niet meer na die datum. Op grond van het antwoord dat de Korkein hallinto-oikeus heeft ontvangen, blijft de juiste uitlegging van de overgangsbepaling onduidelijk, evenals de betekenis van het door A in 1980 behaalde diploma voor de toepassing van die bepaling. Volgens de interpretatie van het Opetushallitus kan uit het

antwoord van de Estse autoriteiten evenwel worden geconcludeerd dat de toepassing van de overgangsbepaling zou vereisen dat de werkervaring in het beroep van kleuterleider teruggaat tot 2002 of later, hetgeen zou betekenen dat de overgangsbepaling niet van toepassing is op A.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 11 Het beroep van kleuterleider moet in Finland worden beschouwd als een gereguleerd beroep in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van de richtlijn beroepskwalificaties, aangezien de wet³ als voorwaarde voor de bekwaamheid voor het beroep voorschrijft dat een specifieke, duidelijk omschreven opleiding met het oog op de beroepskwalificatie met succes moet zijn afgerond.
- 12 In het hoofdgeding is het daarentegen onduidelijk of het beroep van kleuterleider in Estland zodanig geregeld is dat het moet worden aangemerkt als een gereguleerd beroep in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van de richtlijn beroepskwalificaties. In hun beslissingen hebben het Opetushallitus en de bestuursrechter Helsinki het standpunt ingenomen dat het beroep van kleuterleider in Estland niet kan worden aangemerkt als een gereguleerd beroep in de zin van de richtlijn. De beantwoording van deze vraag is van essentieel belang voor de beslissing of de aanvraag van A tot erkenning van een beroepskwalificatie moet worden beoordeeld op grond van artikel 13, lid 1, dan wel op grond van artikel 13, lid 2, van de richtlijn beroepskwalificaties.
- 13 De Korkein hallinto-oikeus merkt op dat de uitlegging dat het beroep van kleuterleider in Estland als een gereguleerd beroep moet worden beschouwd, wordt ondersteund door het feit dat de bekwaamheidseisen voor een kleuterleider zijn neergelegd in de verordening van de Estse minister van onderwijs. Volgens § 18 van die verordening moeten kleuterleiders in het bezit zijn van een hogeronderwijsdiploma en pedagogische vaardigheden bezitten. In Estland hoeft het hogeronderwijsdiploma, anders dan in Finland, niet op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen te liggen, maar voldoet elke opleiding aan een instelling van hoger onderwijs van ten minste drie jaar aan de vereisten van die verordening. Volgens de verkregen informatie wordt de pedagogische vaardigheid die van een kleuterleider wordt verlangd, omschreven in een beroepsnorm, dat wil zeggen een document waarin de beroepsactiviteit en de vaardigheidseisen worden beschreven. De beroepsnorm wordt vastgesteld door een raad die bevoegd is voor het beroep in kwestie. Volgens de verkregen informatie geeft de Estse vereniging van leraren („Eesti Õpetajate Liit”) op verzoek onder meer getuigschriften af voor

³ Volgens § 7 van de wet betreffende de bekwaamheidseisen voor het beroepspersoneel in de sociale sector nr. 272/2005, zoals van kracht op 1 januari 2013, die in de onderhavige zaak van toepassing is, bestaat de bekwaamheidseis voor het beroep van kleuterleider ten minste in het diploma van een kandidaat in de pedagogische wetenschappen, dat een opleiding tot kleuterleider omvat, of in het diploma van een instelling van hoger beroepsonderwijs in de sociale en de gezondheidssector, dat een specialisatie in de opvoeding van jonge kinderen en in de sociale pedagogie omvat, zoals bij decreet van de staatsraad nader wordt bepaald.

het beroep van kleuterleider („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”) en is de afgifte van dat getuigschrift gebaseerd op een beoordeling of de vaardigheden van de aanvragers voldoen aan de beroepsnorm. De Korkein hallinto-oikeus heeft tevens nota genomen van het feit dat Estland het beroep van kleuterleider heeft laten opnemen in de databank van gereguleerde beroepen die bij de Commissie is ingesteld.

- 14 Anderzijds wijst de Korkein hallinto-oikeus erop dat de verordening betreffende de bekwaamheidseisen voor kleuterleiders, met name in § 1, het de werkgever die de kleuterleiders in dienst neemt, overlaat om te beoordelen of een persoon voldoet aan de in de verordening vastgestelde bekwaamheidseisen. Volgens § 1, eerste alinea, van de verordening worden de gelijkwaardigheid van de daarin vastgestelde bekwaamheidseisen en de geschiktheid van de werknemer om het genoemde beroep uit te oefenen, beoordeeld door de werkgever. Volgens de verkregen informatie wordt de inhoud van de vereiste pedagogische vaardigheden weliswaar op algemeen niveau in de beroepsnorm omschreven, maar wordt noch in het betrokken document noch in andere wetten, verordeningen of bestuursrechtelijke bepalingen geregeld hoe het bestaan van de vereiste pedagogische vaardigheden kan worden aangetoond, zonder dat de werkgever nog een zekere marge heeft om het bestaan van deze bekwaamheidseisen anders te beoordelen. Het verkrijgen van de door de Estse vereniging van leraren („Eesti Õpetajate Liit”) afgegeven certificaat betreffende het beroep van kleuterleider („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”) geschiedt op vrijwillige basis en niets in deze zaak wijst erop dat het bezit van dit getuigschrift of van enig ander certificaat de beoordelingsmarge zou wegnemen die de werkgever krachtens de verordening heeft om van geval tot geval te beoordelen of aan de bekwaamheidseisen met betrekking tot de pedagogische vaardigheden is voldaan. Op grond van de bewoordingen van genoemde verordening en de in de zaak aangevoerde argumenten zouden twee verschillende werkgevers, althans in theorie, op verschillende wijze kunnen beoordelen of eenzelfde aanvrager voldoet aan de bekwaamheidseisen en in het bijzonder aan de eis van pedagogische vaardigheden. Volgens de Korkein hallinto-oikeus is het dus niet duidelijk of de toegang tot of de uitoefening in Estland van een beroepsactiviteit die deel uitmaakt van het beroep van kleuterleider, valt binnen de werkingssfeer van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die een stelsel invoeren waarbij de betrokken beroepsactiviteit uitdrukkelijk wordt voorbehouden aan personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, en de toegang tot die activiteit wordt geweigerd aan degenen die niet aan die voorwaarden voldoen, zoals het Hof van Justitie het begrip „gereguleerd beroep” heeft uitgelegd in zijn arrest Commissie/Koninkrijk Spanje (C-39/07).
- 15 De Korkein hallinto-oikeus merkt op dat de richtlijn beroepskwalificaties ten doel heeft het vrije verkeer van beroepsbeoefenaren te bevorderen, maar de lidstaten de bevoegdheid laat de vereiste beroepskwalificaties voor de uitoefening van beroepen op hun grondgebied, als ook de inhoud en de organisatie van hun stelsels voor onderwijs- en beroepsopleiding vast te stellen.

- 16 Het is de Korkein hallinto-oikeus niet bekend of het Hof van Justitie het begrip „gereguleerd beroep” heeft uitgelegd in een situatie als die in het onderhavige geding, waarin de toepasselijke regeling de werkgever een zekere marge lijkt te laten om te beoordelen of een persoon, afgezien van het vereiste van een diploma, voldoet aan de in een verordening geregelde bekwaamheidseisen, en waarin de aard van het bewijs voor de bekwaamheidseis van pedagogische vaardigheden niet uitputtend is geregeld op het niveau van de wet, een verordening of bestuursrechtelijke bepalingen. Dit is het onderwerp van de eerste prejudiciële vraag die door de Korkein hallinto-oikeus wordt gesteld.
- 17 Indien het beroep van kleuterleider als een in Estland gereguleerd beroep wordt beschouwd, moet in de bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige zaak worden beoordeeld of het certificaat „Õpetaja tase 6”, alleen of in combinatie met andere documenten, kan worden beschouwd als een bekwaamheidsattest of andere opleidingstitel in de zin van de richtlijn beroepskwalificaties.
- 18 De Estse vereniging van leraren heeft A het certificaat „Õpetaja, tase 6” verleend, dat betrekking heeft op het beroep van kleuterleider. Volgens de Korkein hallinto-oikeus was de toekenning van het getuigschrift gebaseerd op de in Estland behaalde hogeronderwijsdiploma’s van A en zijn werkervaring als kleuterleider, en mogelijk ook op zijn in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek behaalde diploma op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen. Volgens de verkregen informatie is de werkervaring van A als kleuterleider opgedaan in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek en in Finland, maar niet in het onafhankelijke Estland.
- 19 Partijen in het geding verschillen van mening over de relevantie van dit certificaat voor de erkenning van de beroepskwalificatie van A. Volgens A gaat het om een diploma dat is behaald op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen. Het Opetushallitus is van mening dat het om een beroepscertificaat gaat, maar dat dit document in de omstandigheden van het geval van A niet kan worden aangemerkt als een bekwaamheidsattest of een andere opleidingstitel, dat wil zeggen als een bewijs van een beroepskwalificatie die A in een andere lidstaat heeft verworven.
- 20 Volgens de Korkein hallinto-oikeus staat vast dat het certificaat „Õpetaja, tase 6” niet kan worden beschouwd als een diploma of getuigschrift dat is verkregen voor een met succes afgeronde opleiding, maar dat het gaat om een getuigschrift van vakbekwaamheid, waarvan de verlening enerzijds berust op een verkregen hogeronderwijsdiploma en anderzijds op de beoordeling van vaardigheden die de aanvrager in een eerder stadium heeft verworven ten aanzien van de in een beroepsnorm omschreven vereisten.
- 21 Aangezien volgens de verkregen informatie voor de afgifte van dit document feitelijke werkervaring als kleuterleider wordt verlangd, is het in casu niet duidelijk of de omstandigheid dat in casu de werkervaring van A in het betrokken beroep enerzijds afkomstig is uit de Estse Socialistische Sovjetrepubliek en anderzijds uit Finland, eraan in de weg staat dat dit document wordt aangemerkt

als een bekwaamheidsattest of andere opleidingstitel in de zin van artikel 13, lid 1, van de richtlijn beroepskwalificaties, zodat A zich daarop kon beroepen om in Finland erkenning te verkrijgen van de in Estland verworven beroepskwalificatie.

- 22 Verder moet de Korkein hallinto-oikeus, met name ingeval het beroep van kleuterleider in Estland niet als gereguleerd beroep wordt beschouwd, tevens onderzoeken of het door A in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek behaalde diploma op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen kan worden beschouwd als een gereguleerde opleiding in de zin van de richtlijn beroepskwalificaties, die tot gevolg heeft dat voor de erkenning van de beroepskwalificatie van A in Finland overeenkomstig artikel 13, lid 2, derde alinea, van de richtlijn beroepskwalificaties niet van hem kan worden geëist dat hij een beroepservaring van één jaar als kleuterleider in een andere lidstaat heeft. Rekening houdend met de bepalingen van artikel 12, tweede alinea, van de richtlijn beroepskwalificaties betreffende de verworven rechten, de overgangsbepaling van de Estse nationale verordening inzake de bekwaamheidseisen voor kleuterleiders en het feit dat volgens de verkregen informatie het door A in de Estse Socialistische Sovjetrepubliek behaalde diploma op het gebied van de opvoeding van jonge kinderen in 2005 bij wet is gelijkgesteld met in Estland behaalde diploma's, moet in het onderhavige geval worden onderzocht of een beroepskwalificatie die is gebaseerd op een diploma dat is behaald aan een onderwijsinstelling op het geografische grondgebied van een lidstaat op een tijdstip waarop deze lidstaat niet als onafhankelijke staat, maar als Socialistische Sovjetrepubliek bestond, alsmede op werkervaring die op grond van dit diploma in de betrokken Socialistische Sovjetrepubliek is opgedaan vóór de hernieuwde onafhankelijkheid van de lidstaat, moet worden beschouwd als een in een derde land verworven beroepskwalificatie in de zin van artikel 3, lid 3, van de richtlijn beroepskwalificaties, zodat in de omstandigheden van het onderhavige geding voor een beroep op deze beroepskwalificatie een aanvullende beroepservaring van drie jaar in de lidstaat van oorsprong vereist is, te rekenen vanaf de periode na de hernieuwde onafhankelijkheid van die lidstaat.
- 23 Het is de Korkein hallinto-oikeus niet bekend of het Hof van Justitie de richtlijn beroepskwalificaties, en met name artikel 3, lid 3, daarvan, heeft uitgelegd met betrekking tot een beroepskwalificatie die is gebaseerd op een diploma dat is behaald en/of beroepservaring die is opgedaan in een Socialistische Sovjetrepubliek voordat een lidstaat weer onafhankelijk werd. Dit is het onderwerp van de tweede en derde prejudiciële vraag die door de Korkein hallinto-oikeus worden gesteld.
- 24 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is noodzakelijk, omdat de Korkein hallinto-oikeus zich moet uitspreken over de vraag of de beslissing van de bestuursrechter Helsinki uiteindelijk juist is.