



Datum van inontvangstneming : 17/09/2024

Zaak C-340/24 [Artollisi] ⁱ**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:**

9 mei 2024

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 mei 2024

Verzoekende partij:

EW

Verwerende partijen:

Ministero dell'Istruzione e del Merito

Ministero dell'Università e della Ricerca

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg voor Latium, Italië; hierna: „TAR”) waarbij verzoeker nietigverklaring vordert van het besluit van het Ministero dell'Istruzione (ministerie van Onderwijs) houdende afwijzing van zijn verzoek om erkenning van het diploma dat hij na een specialisatieopleiding heeft behaald en hem is afgegeven door de Universidad Cardenal Herrera van Valencia (Spanje).

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging van de bepalingen titel III, hoofdstuk I, van richtlijn 2005/36/EG van het Europees

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

Prejudiciële vragen

I) Moet artikel 13 van richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU, gelezen in het licht van de communautaire doelstelling hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten tussen de lidstaten en het vrije verkeer van docenten af te schaffen, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling, met betrekking tot de intracommunautaire erkenning van beroepskwalificaties, in het bijzonder wat betreft de specialisatietitel voor ondersteunend onderwijs, eraan in de weg staat dat een nationale regeling aldus wordt uitgelegd en toegepast dat de voorwaarden voor erkenning kunnen worden geacht ook te zijn vervuld indien met de in de lidstaat van oorsprong verworven specialistische opleidingstitel het overeenkomstige beroep in die lidstaat niet kan worden uitgeoefend en die lidstaat deze titel niet wettelijk erkent als titel die het recht verleent om dat beroep uit te oefenen?

II) Indien artikel 13 van richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU, niet aan die uitlegging en toepassing in de weg staat, moeten de bepalingen van titel III, hoofdstuk I, van richtlijn 2005/36/EG dan aldus worden uitgelegd dat de tot erkenning van kwalificaties bevoegde autoriteiten, na een verzoek daartoe te hebben ontvangen, hoe dan ook altijd verplicht zijn om de inhoud te beoordelen van alle door de betrokken persoon overgelegde documenten die zijn beroepskwalificatie kunnen aantonen, zelfs indien die kwalificatie in de lidstaat van oorsprong geen recht verleent op de uitoefening van het overeenkomstige beroep, en om te beoordelen of de opleiding waarvan die documenten het bewijs vormen, voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de betreffende beroepskwalificatie in de ontvangende lidstaat, en om in voorkomend geval compenserende maatregelen toe te passen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 36/2005/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU: de overwegingen 1 en 3, de artikelen 1, 4, 13 en 14

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: de artikelen 45, 49 en 165

Verdrag van Lissabon: artikel 5

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge n. 148 „*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*” (wet nr. 148 ter ratificatie en uitvoering van het Verdrag inzake de erkenning van getuigschriften betreffende hoger onderwijs in de Europese regio, gedaan te Lissabon op 11 april 1997, en bepalingen tot aanpassing van het nationale recht) van 11 juli 2002.

Artikel 2 „1. De bevoegdheid tot erkenning van studiecycli en -perioden in het buitenland en van buitenlandse opleidingstitels met het oog op de toegang tot het hoger onderwijs, de voortzetting van universitaire studies en het behalen van Italiaanse universitaire titels, wordt toegekend aan de universiteiten en de instellingen voor universitair onderwijs, die deze bevoegdheid zelfstandig en overeenkomstig de op hen toepasselijke regelgeving uitoefenen, onverminderd de bilaterale overeenkomsten op dit gebied.”

Artikel 5 „1. Erkenning van academische titels voor andere dan de in artikel 2 genoemde doeleinden wordt verricht door overheidsinstanties, met inachtneming van de geldende bepalingen op het gebied van erkenning voor beroepsdoeleinden en toegang tot functies in overheidsdienst, volgens bij latere uitvoeringsverordening vast te stellen procedures.”

Met betrekking tot de specifieke specialisatietitel voor ondersteunend onderwijs die in de onderhavige zaak aan de orde is, bepaalt wet nr. 124 van 3 mei 1999 dat de personen die deze titel hebben verworven kunnen worden opgenomen in speciale provinciale ranglijsten die worden gebruikt voor de toekenning van vervangingsovereenkomsten voor de duur van een jaar.

In het bijzonder bepaalt ministerieel besluit nr. 60 van 10 juli 2020, waarin de procedures voor het opstellen van provinciale ranglijsten zijn geregeld, dat om te kunnen worden opgenomen in de provinciale lijsten, de aanvraag vergezeld moet gaan van „de vereiste titels voor toelating, [...] met de exacte vermelding van de instellingen die deze hebben afgegeven”, en dat, „[i]ndien de titel voor toelating in het buitenland is verworven en door het ministerie is erkend, eveneens de essentiële gegevens worden vermeld van het besluit waarbij de titel is erkend”.

De specialisatietitels voor ondersteunend onderwijs aan leerlingen met een handicap die na de specifieke specialisatieopleiding zijn verkregen, geven toegang tot functies voor ondersteunend onderwijs waarvoor vergelijkende onderzoeken worden uitgeschreven. In het Italiaanse recht is de specialisatietitel voor ondersteunend onderwijs – waarmee de houder daarvan kan worden opgenomen in de voorlopige lijsten voor de toekenning van waarnemingsovereenkomsten voor de duur van een jaar en kan worden toegelaten tot vergelijkende onderzoeken voor de selectie van docenten – dus een opleidingstitel die het recht verleent om een beroep uit te oefenen (het geven van ondersteunend onderwijs).

Indien deze titel in een andere lidstaat is behaald, is daarop de erkenningsprocedure van toepassing die is geregeld in:

Decreto legislativo n. 206, (wetsbesluit nr. 206) van 9 november 2007, zoals gewijzigd bij decreto legislativo n. 15, „*Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell’adesione di Bulgaria e Romania*” (wetsbesluit nr. 15 tot uitvoering van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en richtlijn 2006/100/EG tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van het vrije verkeer van personen, naar aanleiding van de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië) van 28 januari 2016.

Dit wetsbesluit regelt volgens artikel 1 „de erkenning voor de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen, [...] van reeds in een andere lidstaat of andere lidstaten van de Europese Unie verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen in de lidstaat van oorsprong het overeenkomstige beroep uit te oefenen” alsmede „[...] de erkenning van reeds in een andere lidstaat of andere lidstaten van de Europese Unie verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen in de oorspronkelijke lidstaat het overeenkomstige beroep uit te oefenen, met het oog op de gedeeltelijke toegang tot een gereguleerd beroep op nationaal grondgebied, alsmede de criteria voor de erkenning van beroepsstages die Italiaanse onderdanen in een andere lidstaat hebben volbracht”;

- volgens artikel 2 is het wetsbesluit van toepassing „op onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie, met inbegrip van beoefenaren van de vrije beroepen, die op hun grondgebied, hetzij als zelfstandige, hetzij als werknemer, een gereguleerd beroep willen uitoefenen op grond van in een lidstaat van de Europese Unie verworven beroepskwalificaties die hen in hun lidstaat van oorsprong het recht verlenen om dat beroep uit te oefenen”;

- artikel 3 bepaalt: „1. De erkenning van beroepskwalificaties op grond van dit wetsbesluit geeft, indien aan de specifieke eisen is voldaan, recht op toegang tot het overeenkomstige beroep waarvoor de in artikel 2, lid 1, bedoelde personen in hun lidstaat van oorsprong gekwalificeerd zijn, en het recht dit beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die waarin het Italiaanse recht voorziet.

2. Voor de toepassing van artikel 1, lid 1, is het beroep dat de betrokkene op Italiaans grondgebied zal uitoefenen hetzelfde als dat waarvoor hij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezit, indien hieronder vergelijkbare werkzaamheden vallen [...].

Volgens artikel 4 worden onder „beroepskwalificaties” verstaan „kwalificaties die worden gestaafd door een opleidingstitel, een bekwaamheidsattest als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder a), punt 1), of een beroepservaring. In dit artikel is tevens de definitie gegeven van het begrip „opleidingstitel”, te weten: „een diploma,

certificaat of andere titel die door een universiteit of een andere gemachtigde instelling is afgegeven op grond van speciale regelingen waaruit blijkt dat de houder een overwegend in de Gemeenschap gevolgde beroepsopleiding heeft afgesloten.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 2 juli 2021 heeft verzoeker in Spanje van de Universidad Cardenal Herrera van Valencia een titel verkregen ter afsluiting van de „Curso superior de Especializacion en atencion a las necesidades especificas de apoyo educativo” (specialisatieopleiding gericht op de specifieke behoefte aan ondersteunend onderwijs).
- 2 Op 14 december 2021 heeft verzoeker overeenkomstig wetsbesluit nr. 206/2007, waarbij richtlijn 2005/36 in nationaal recht is omgezet, een verzoek ingediend tot erkenning van de voornoemde titel in Italië met het oog op de specialisatie van ondersteuning in het hoger secundair onderwijs.
- 3 Het Ministero dell’Istruzione heeft een procedure ingeleid en de nodige informatie ingewonnen bij de bevoegde Spaanse instantie. Die instantie heeft haar meegedeeld dat de door verzoeker gevolgde opleiding een kwalificatie betreft die de Universidad Cardenal Herrera niet officieel heeft erkend, en in Spanje geen recht verleent op uitoefening van het gereguleerde beroep van docent basisonderwijs in de specialisaties therapeutische pedagogie of gehoor en taal, de kwalificaties die in Spanje voor bijzonder onderwijs vereist zijn.
- 4 De titel werd bijgevolg niet door de Spaanse Staat erkend, kon niet worden gelijkgesteld aan enige Italiaans titel, en evenmin worden geacht overeen te komen met een Italiaanse nascholingscursus, aangezien er geen afsluitend examen werd afgelegd. De titel stond derhalve gelijk aan een getuigschrift dat de opleiding is voltooid. Gezien de verklaring dat de in Spanje gevolgde cursus niet geldig is en geen rechtskracht heeft, was erkenning in Italië bijgevolg niet mogelijk.
- 5 Bij besluit van 21 oktober 2022 heeft het Ministero dell’Istruzione het voornoemde verzoek om erkenning afgewezen. Verzoekster heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van de partijen in het geding

- 6 Verzoeker beroept zich op schending van het Verdrag van Lissabon, en met name artikel 5 daarvan, zoals bij wet nr. 148/2002 in Italiaans recht omgezet. Hij voert aan dat hij weliswaar op grond van richtlijn 2013/55 heeft verzocht om erkenning van zijn in Spanje behaalde titel, maar dat de situatie waarop het afgewezen verzoek om erkenning betrekking heeft niet valt binnen de werkingssfeer van de Europese regeling inzake de erkenning van beroepskwalificaties tussen de lidstaten, maar onder de regeling die voorziet in de mogelijkheid van erkenning

van een in een andere Europese staat behaalde universitaire titel, zodat niet de bovengenoemde Europese richtlijnen 2005/36 en 2013/55, maar het Verdrag van Lissabon van toepassing is, zoals in Italië in nationaal recht omgezet bij wet nr. 148/2002.

- 7 Het Ministero dell’Istruzione heeft verklaard dat het verzoek om erkenning moet afwijzen omdat niet is voldaan aan de wettelijke voorwaarden, aangezien het betrokken diploma niet door de Spaanse Staat is erkend.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 De verwijzende rechter vraagt zich af of de nationale regeling verenigbaar is met het Unierecht, met name wat de onderhavige zaak betreft, waarin de lidstaat van oorsprong de titel die het voorwerp is van het in de ontvangende staat ingediende verzoek om erkenning – de specialisatietitel voor ondersteunend onderwijs die verzoeker heeft verworven – niet wettelijk heeft erkend als een officiële titel die het recht verleent het overeenkomstige beroep uit te oefenen.
- 9 Volgens de beginselen die de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) in voltallige zitting heeft geformuleerd in de nationale rechtspraak, moet het bevoegde ministerie namelijk altijd ervoor zorgen dat de inhoud van de in de lidstaat van oorsprong gevolgde opleiding wordt beoordeeld door deze te vergelijken met de inhoud van de opleiding in de rechtsorde van de ontvangende staat, teneinde eventuele compenserende maatregelen vast te stellen die de erkenning ervan mogelijk maken. Dat geldt ook indien de lidstaat van oorsprong de titel waarop het verzoek betrekking niet wettelijk heeft erkend als een officiële titel die het recht verleent het overeenkomstige beroep uit te oefenen. Bij de uitlegging van het nationale recht waarbij de richtlijnen 2005/36/EG en 2013/55/EG in nationaal recht zijn omgezet zou de toepassing van die beginselen er bijgevolg toe leiden dat in de Italiaanse staat, na de bekwaamheden te hebben onderzocht en in voorkomend geval compenserende maatregelen te hebben opgelegd, een in een andere lidstaat behaalde titel moet worden erkend die in de lidstaat van oorsprong evenwel niet het recht verleent om ondersteunend onderwijs te geven.
- 10 Dienaangaande verwijst de verwijzende rechter naar de bepalingen van richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU, en in het bijzonder naar:
- overweging 1: de Gemeenschap stelt zich ten doel, de hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten tussen de lidstaten af te schaffen, teneinde de onderdanen van de lidstaten de mogelijkheid te bieden om als zelfstandige of werknemer een beroep uit te oefenen in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificaties werden verworven;
 - overweging 3: de richtlijn heeft tot doel aan personen die hun beroepskwalificaties in een lidstaat hebben behaald de garantie te bieden dat zij toegang hebben tot hetzelfde beroep in een andere lidstaat en dit kunnen

uitoefenen met dezelfde rechten als de onderdanen van dat land, zonder daarbij evenwel afbreuk te doen aan de plicht van de migrerende beroepsbeoefenaar om eventuele niet-discriminerende voorwaarden van die lidstaat betreffende de uitoefening van dat beroep in acht te nemen, voor zover deze vanuit objectief oogpunt gerechtvaardigd en evenredig zijn;

- artikel 1: de richtlijn heeft tot doel de regels vast te stellen „volgens welke een lidstaat die de toegang tot of de uitoefening van een gereguleerd beroep op zijn grondgebied afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties [...], de in een andere lidstaat of andere lidstaten [...] verworven beroepskwalificaties die de houder van die kwalificaties het recht verlenen er hetzelfde beroep uit te oefenen, erkent voor de toegang tot en de uitoefening van dit beroep”.

- artikel 4: erkenning van de buitenlandse titel „geeft de begunstigen in deze lidstaat toegang tot hetzelfde beroep als dat waarvoor zij in de lidstaat van oorsprong de kwalificaties bezitten en stelt hen in staat dit beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen van de ontvangende lidstaat gelden”;

- artikel 13: voor de erkenning door de ontvangende lidstaat met het oog op de toegang tot en de uitoefening van een beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, geldt de voorwaarde dat de aanvragers „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”;

- artikel 14: de ontvangende lidstaat heeft de mogelijkheid om aan de aanvrager compenserende maatregelen op te leggen om ervoor te zorgen dat de opleiding die de aanvrager in de staat van oorsprong heeft gevolgd qua duur en wezenlijke inhoud vergelijkbaar is met de opleiding die in de ontvangende lidstaat is vereist.

- 11 De twijfel of richtlijn 2005/36/EG van toepassing is op de onderhavige zaak vloeit voort uit het feit dat, indien de lidstaten – op basis van de voormelde door de Consiglio di Stato in de nationale rechtspraak geformuleerde beginselen – worden geacht verplicht te zijn om de inhoud van in andere lidstaten gevolgde opleidingen te analyseren met het oog op de erkenning ervan als opleidingstitel, ongeacht of de betrokken opleidingstitel in de lidstaat van oorsprong wettelijk is erkend als titel die het recht verleent het overeenkomstige beroep uit te oefenen, dit in strijd zou kunnen zijn met het doel van richtlijn 2005/36/EG, zoals geformuleerd in de overwegingen en in artikel 13 daarvan.
- 12 De verwijzende rechter merkt op dat de uitbreiding van de gevolgen van de procedure van richtlijn 2005/36/EG tot gevallen waarin de opleidingstitel niet behoort tot de opleidingstitels die door de lidstaat van oorsprong als zodanig wettelijk zijn erkend, een „innovatief” effect zou sorteren, in die zin dat een

opleidingstitel waarmee het gereguleerde beroep in de lidstaat van oorsprong niet kan worden uitgeoefend, door die erkenning in de ontvangende staat zou worden omgezet in een opleidingstitel waarmee dat beroep in de ontvangende lidstaat wel kan worden uitgeoefend.

- 13 Op grond van het beginsel van onderlinge erkenning en de bepalingen van de artikelen 45, 49 en 165 VWEU zou dit ertoe leiden dat deze titel in het rechtsstelsel van de Unie wordt geïntroduceerd en circuleert als een titel die – als titel die het recht verleent een beroep uit te oefenen – niet voortvloeit uit de opleiding in de lidstaat waar zij wordt georganiseerd, maar uit die erkenningsprocedure, en aldus ook zou worden opgelegd aan de lidstaat van oorsprong die deze waarde daaraan nooit heeft toegekend.
- 14 Voorts verwijst de verwijzende rechter naar de arresten van het Hof van 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20), en 13 november 2003, ██████████ (C-313/01). In het eerstgenoemde arrest heeft het Hof verklaard dat „[...] met betrekking tot het doel van richtlijn 2005/36 [...] uit de artikelen 1 en 4 van deze richtlijn blijkt dat het hoofddoel van de onderlinge erkenning erin bestaat om degene die beschikt over een beroepskwalificatie die hem in zijn lidstaat van oorsprong toegang geeft tot een gereguleerd beroep, in de ontvangende lidstaat toegang te verlenen tot hetzelfde beroep als dat waarvoor hij in de lidstaat van oorsprong gekwalificeerd is, en om hem in staat te stellen dat beroep in laatstgenoemde lidstaat onder dezelfde voorwaarden uit te oefenen als de eigen onderdanen van deze lidstaat (arrest van 16 april 2015, ██████████ C-477/13, EU:C:2015:239, punt 36). De in deze richtlijn geregelde onderlinge erkenning van beroepskwalificaties onderstelt dus dat de aanvrager een opleiding heeft genoten die hem in de lidstaat van oorsprong in staat stelt om aldaar een gereguleerd beroep uit te oefenen.”
- 15 Het Hof is bijgevolg tot de slotsom gekomen dat richtlijn 2005/36/EG „aldus moet worden uitgelegd dat zij niet van toepassing is op een situatie waarin een persoon die om erkenning van zijn beroepskwalificaties verzoekt, geen opleidingstitel heeft behaald die hem in de lidstaat van oorsprong in staat stelt om aldaar een gereguleerd beroep uit te oefenen”.
- 16 In het arrest in de zaak C-313/01 heeft het Hof geoordeeld dat het „aan de bevoegde autoriteit [staat] om overeenkomstig de beginselen die het Hof in de [...] arresten ██████████ en ██████████ heeft geformuleerd, na te gaan of en in welke mate de kennis die uit het in een andere lidstaat afgegeven diploma blijkt en de in deze andere lidstaat verworven bekwaamheden of beroepservaring, alsmede de ervaring die werd opgedaan in de lidstaat waar de aanvrager zich wenst in te schrijven, moeten worden geacht – zij ten dele – te voldoen aan de voorwaarden die voor de toegang tot de betrokken activiteit gelden. Deze onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van de ontvangende lidstaat in staat stellen, er zich objectief van te overtuigen dat de houder van het buitenlandse diploma over kennis en bekwaamheden beschikt die zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit het binnenlandse diploma

blijken. [...] Bij deze beoordeling van de gelijkwaardigheid van het buitenlandse diploma mag uitsluitend worden gelet op het niveau van de kennis en bekwaamheden dat de houder ervan mag worden geacht te bezitten, rekening houdend met de aard en de duur van de studie en de praktijkopleiding waarvan het de voltooiing bewijst (zie arrest van 15 oktober 1987, ██████████ e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 13, en arrest ██████████ reeds aangehaald, punt 17)."

- 17 De verwijzende rechter preciseert evenwel dat, anders dan het geval is in de onderhavige zaak, waarin niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 13 van de richtlijn – te weten dat de aanvrager beschikt over een beroepskwalificatie die in de lidstaat van oorsprong vereist is om het overeenkomstige beroep in die lidstaat uit te oefenen – in de zaken die tot de genoemde arresten hebben geleid, de in de lidstaat van oorsprong behaalde opleidingstitel aldaar wettelijk was erkend en de erkenning van de beroepskwalificatie werd verhinderd door het feit dat de aanvrager in die staat de voor de uitoefening van het beroep vereiste opleiding niet had voltooid.
- 18 Daarom is volgens de verwijzende rechter een uitspraak van het Hof vereist over deze specifieke situatie, waarin de titel waarop het afgewezen verzoek om erkenning betrekking heeft – dat behoort tot de titels waarop in abstracto de algemene regeling inzake erkenning van toepassing is – blijkens een uitdrukkelijke verklaring van de lidstaat van oorsprong geen „officiële” titel is en aldaar niet wettelijk is erkend als titel die het recht verleent het overeenkomstige beroep uit te oefenen.