

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
F. G. JACOBS
van 16 september 1999 *

1. Deze zaak betreft de vraag in hoeverre een lidstaat bij het verlenen van toestemming om de geneeskunde uit te oefenen, rekening moet houden met de beroepservaring en titels van een gemeenschapsonderdaan wiens medische basisdiploma buiten de Gemeenschap is behaald maar wel in een andere lidstaat is erkend, met name wanneer de betrokkene in die andere lidstaat vervolgens een diploma als medisch specialist heeft behaald.

4. Hij heeft een medisch diploma dat in 1977 is afgegeven door de Universiteit van Buenos Aires (Argentinië). In 1980 erkende het Spaanse Ministerie van Hoger Onderwijs en Onderzoek dat diploma voor academische en professionele doeleinden als gelijkwaardig aan de Spaanse medische basiskwalificatie van „Licenciado en Medicina y Cirugía”, en kreeg Hocsman toestemming om in Spanje de geneeskunde uit te oefenen op gelijke voet met de houder van een Spaanse kwalificatie. Sinds 1981 is hij lid van het Collegi Oficial de Metges de Barcelona (officiële artsenorganisatie van Barcelona).

De feiten en het hoofdgeding

2. Uit de verwijzingsbeschikking en de bij het Hof ingediende opmerkingen komen de volgende feiten naar voren.

3. Hocsman had oorspronkelijk de Argentijnse nationaliteit. In 1986 verkreeg hij de Spaanse nationaliteit en in 1998, nadat de procedure voor de nationale rechter was begonnen, werd hij Frans staatsburger.

5. In 1982 ontving Hocsman van het Spaanse Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor academische doeleinden de titel van medisch specialist in de urologie, en van de universiteit van Barcelona een diploma van specialist in de urologie. In 1986, nadat Hocsman de Spaanse nationaliteit had verkregen, erkende het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen het universitaire diploma voor professionele doeleinden. Uit verscheidene verklaringen blijkt, dat hij vóór het verkrijgen van deze kwalificaties medische stages heeft gelopen en daarna heeft gewerkt als coassistent, later als assistent, in Spanje en sinds 1990 in Frankrijk, telkens op het gebied van de urologie.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

6. De tewerkstelling van Hocsmann als ziekenhuisarts in Frankrijk was gebaseerd op een reeks tijdelijke contracten op grond van bepalingen die het openbare instellingen mogelijk maken om houders van medische diploma's van buiten de Gemeenschap of de Europese Economische Ruimte onder toezicht van een arts in dienst te nemen. Daar deze bepalingen in 1995 waren opgeheven, kon zijn contract na afloop niet worden verlengd. Ter terechtzitting is gebleken dat Hocsmann daarom sinds eind 1997 werkloos is geweest.

brief waarin hem toelating tot de Ordre des Médecins werd geweigerd, de Minister van Volksgezondheid om individuele toestemming om in Frankrijk als uroloog de geneeskunde uit te oefenen.

9. Dit verzoek lijkt te zijn beantwoord bij brief van 27 juni 1997 van het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit, waarin wordt gesteld:

7. In 1996 verzocht Hocsmann om toelating tot de Ordre des Médecins, de nationale orde van artsen, om in Frankrijk als zelfstandige de geneeskunde te kunnen uitoefenen. De orde deelde hem mede, dat zijn Argentijnse diploma niet kon worden erkend op grond van de richtlijn van 25 juli 1978 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, en met name artikel 7. Dit blijkt een verwijzing te zijn naar artikel 7 van richtlijn 78/686/EEG van de Raad (betreffende tandartsen)¹, zoals door het Hof uitgelegd in de zaak Tawil-Albertini.²

„(...) de heer Hocsmann voldoet niet aan de vereisten om in Frankrijk de geneeskunde uit te oefenen (...)

In de zaak Tawil-Albertini heeft (...) het Hof (...) artikel 7 van richtlijn 78/686 van de Raad (...) uitgelegd. Het Hof oordeelde, dat artikel 7 de lidstaten niet verplicht de diploma's, certificaten en andere titels te erkennen, die niet zijn verkregen als afsluiting van een in een van de lidstaten van de Gemeenschap gevolgd tandartsenopleiding.

8. Op 11 april 1997 verzocht Hocsmann, kennelijk op grond van het advies in de

Deze uitlegging kan ook worden toegepast op de gemeenschapsvoorschriften inzake de uitoefening van de geneeskunde; daarom geeft het diploma dat in Argentinië aan de heer Hocsmann is verleend en door de Spaanse autoriteiten als gelijkwaardig aan de Spaanse diploma's is erkend, hem niet de

1 — 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 (PB L 233, blz. 1).

2 — Arrest van 9 februari 1994 (C-154/93, Jurispr. blz. I-451).

bevoegdheid om in Frankrijk de geneeskunde uit te oefenen.

(...)”

10. Hocsman ging tegen het besluit van 27 juni 1997 in beroep bij het Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, dat op 23 juni 1998 oordeelde, dat noch het EG-Verdrag noch de richtlijn een lidstaat verplicht om een titel te erkennen die geen bewijs levert van een medische opleiding in een lidstaat, zodat het besluit van het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit niet op een onjuiste rechtsopvatting berustte. Indien een particulier toestemming vraagt voor de uitoefening van een beroep waarvoor een diploma of een beroepskwalificatie is vereist, moet een lidstaat op grond van artikel 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG) zoals uitgelegd door het Hof, de kwalificaties in aanmerking nemen die de betrokkene met het oog op de uitoefening van hetzelfde beroep in een andere lidstaat heeft verworven, en daarbij een vergelijking maken tussen de kennis en vaardigheden die uit die diploma's blijken en die welke door de nationale voorschriften worden vereist. Het Tribunal heeft de procedure geschorst en het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Brengt een gelijkstelling door een lidstaat voor een andere lidstaat de verplichting

mee om op basis van artikel 52 EG-Verdrag te onderzoeken of de door deze gelijkstelling erkende ervaring en kwalificaties overeenkomen met die welke vereist zijn voor de nationale diploma's en titels, met name wanneer de betrokkene die houder is van een gelijkgesteld diploma, tevens houder is van een diploma dat is afgegeven na een gespecialiseerde opleiding in een lidstaat en dat binnen het toepassingsgebied van een richtlijn inzake de onderlinge erkenning van diploma's valt?”

11. Er zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Hocsman, de Finse, de Franse, de Italiaanse en de Spaanse regering en die van het Verenigd Koninkrijk, en door de Commissie. Ter terechtzitting zijn mondelinge opmerkingen gemaakt namens Hocsman, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Spaanse regering en de Commissie.

12. Ter terechtzitting verklaarde de Commissie dat veel medici soortgelijke problemen als die van Hocsman ondervinden, hetgeen tot talloze klachten leidt, en deelde de Franse regering mee dat de afgelopen jaren 300 tot 400 buitenlandse medische diploma's per jaar zijn erkend en dat er in Frankrijk ongeveer 1 200 artsen met een buitenlands diploma werkzaam zijn. Het staat dan ook vast, dat hoewel het arrest van het Hof alleen de vraag in dit specifieke geval kan beantwoorden, het antwoord verdergaande gevolgen zal hebben.

De relevante gemeenschapswetgeving

13. Op grond van artikel 52 van het Verdrag worden „de beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat (...) opgeheven (...)” (in de gewijzigde versie: „verboden”).

14. In artikel 57 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47 EG) wordt bepaald dat de Raad richtlijnen vaststelt inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels en coördinatie van de nationale bepalingen betreffende de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan. Voorts wordt het volgende bepaald:

„3. Wat de geneeskundige (...) beroepen betreft, is de geleidelijke opheffing van de beperkingen afhankelijk van de coördinatie van de voorwaarden waaronder zij in de verschillende lidstaten worden uitgeoefend.”

15. Op het gebied van onderlinge erkenning van medische diploma's en de coördinatie van wetgeving inzake de uitoefening van de geneeskunde zijn er sinds 1975

verscheidene richtlijnen ingevoerd.³ Op dit ogenblik is richtlijn 93/16/EEG⁴ (hierna: „richtlijn”) van kracht.

16. Artikel 2 van de richtlijn luidt als volgt: „Elke lidstaat erkent de door de overige lidstaten aan onderdanen van lidstaten overeenkomstig artikel 23 afgegeven en in artikel 3 vermelde diploma's, certificaten en andere titels, door daaraan, met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van arts, op zijn grondgebied hetzelfde rechtsgevolg toe te kennen als aan de door hemzelf uitgereikte diploma's, certificaten en andere titels.”

17. De lijst in artikel 3 omvat de Spaanse titel „Título de Licenciado en Medicina y Cirugía.” Artikel 23 schrijft voor dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van de arts afhankelijk stellen van het bezit van een in artikel 3 genoemd diploma, certificaat of andere titel van arts en bevat een aantal minimumcriteria voor de opleiding ten gevolge waarvan deze titel is afgegeven; de opleiding moet met name ten minste zes

3 — Richtlijn 75/362/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten (PB L 167, blz. 1), en richtlijn 75/363/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wetelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts (PB L 167, blz. 14).

4 — Richtlijn van de Raad van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels (PB L 165, blz. 1). De richtlijn houdt een codificatie en intrekking in van in het bijzonder richtlijnen 75/362 en 75/363 alsook richtlijn 86/457/EEG van de Raad van 15 september 1986 inzake een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde (PB L 267, blz. 26). Deze richtlijn heeft enkele wijzigingen ondergaan, maar geen daarvan is van invloed op de onderhavige zaak.

studiejaren of 5 500 uren theoretisch en praktisch onderwijs omvatten.

mits de in de richtlijn zelf voorgeschreven basisopleiding is voltooid.

18. De artikelen 4, 5 en 24 van de richtlijn omvatten soortgelijke voorschriften voor de titel van specialist. Op grond van artikel 4 erkennen de lidstaten de in artikel 5 vermelde diploma's, certificaten en andere titels van specialist die door de overige lidstaten aan onderdanen van lidstaten overeenkomstig onder meer artikel 24 zijn afgegeven en kennen zij er het nodige rechtsgevolg aan toe.

19. In artikel 5 wordt voor Spanje de door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen verleende „Titulo de Especialista” (titel van specialist) genoemd, en wordt urologie vermeld als een medisch specialisme waarop de artikelen 4 en 5 van toepassing zijn. Artikel 24 omvat de minimumvoorwaarden voor een dergelijke titel; met name moeten zes studiejaren zijn volbracht en kan de titel uitsluitend worden afgegeven aan bezitters van een van de in artikel 3 genoemde medische basisdiploma's, afgegeven na een opleidingstijd als bedoeld in artikel 23.

20. Op grond van deze bepalingen van de richtlijn moet een lidstaat dus een in een andere lidstaat afgegeven basisdiploma van arts erkennen, wanneer dit aan bepaalde minimumvoorwaarden voldoet. Dat geldt ook voor een titel van specialist die aan bepaalde minimumvoorwaarden voldoet,

21. Drie andere bepalingen van de richtlijn moeten nog worden genoemd. Op grond van artikel 9, lid 2, moeten in Spanje of Portugal verkregen titels van specialist, indien zij zijn behaald na een opleiding die vóór 1 januari 1986 is begonnen, en die niet voldoen aan alle aangegeven minimumopleidingseisen, niettemin worden erkend indien het bewijs wordt geleverd dat de betrokkene gedurende een voldoende lange periode de betrokken werkzaamheden heeft uitgeoefend. (In 1992 ontving Hoczman een verklaring van het Spaanse Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen dat zijn specialistendiploma, hoewel hij dit na een opleiding van slechts twee jaar had ontvangen, behoorde tot de in de toen toepasselijke richtlijn⁵ bedoelde diploma's, en dat hij vervolgens zes jaar lang als specialist had gewerkt, en daarmee voldeed aan de eisen van artikel 9, lid 2, van die richtlijn om elders in de Gemeenschap erkenning van zijn specialistendiploma te verkrijgen.)

22. Artikel 23, lid 5, luidt: „Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de lidstaten om op hun eigen grondgebied volgens hun eigen regeling aan houders van diploma's, certificaten en andere titels die niet in een lidstaat zijn behaald, de toegang

5 — Richtlijn 75/362, aangehaald in voetnoot 3.

tot de werkzaamheden van arts en de uitoefening ervan toe te staan.”⁶

23. In dit verband kan worden gewezen op een voorstel van de Commissie tot wijziging van de richtlijn⁷, dat de volgende bepaling bevat: „De lidstaten nemen de buiten de Europese Unie behaalde diploma's, certificaten en andere titels van (...) arts in aanmerking wanneer deze in een andere lidstaat erkend zijn; tevens houden zij rekening met opleiding en/of beroepservaring die in een andere lidstaat zijn verworven.”

24. Tot slot wordt in artikel 20, lid 3, bepaald: „De lidstaten dragen er zorg voor dat in voorkomend geval de begunstigen in hun belang en in dat van hun patiënten de talenkennis verwerven die noodzakelijk is voor de uitoefening van hun beroepswerkzaamheden in het ontvangende land.”

6 — Deze bepaling lijkt niet van toepassing op de werkzaamheden van een specialist; de Commissie betoogt echter (blz. 6 van de schriftelijke opmerkingen) dat de wettelijke regelingen van de lidstaten op dergelijke zaken in het algemeen dezelfde regel toepassen.

7 — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de richtlijnen 89/48/EEG en 92/51/EEG betreffende het algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties en tot aanvulling van de richtlijnen 77/452/EEG, 77/453/EEG, 78/686/EEG, 78/687/EEG, 78/1026/EEG, 78/1027/EEG, 80/154/EEG, 80/155/EEG, 85/384/EEG, 85/432/EEG, 85/433/EEG en 93/16/EEG betreffende de beroepen van verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger, beoefenaar der tandheelkunde, dierenarts, verloskundige, architect, apotheker en arts [COM(97) 638 def., PB 1998, C 28, blz. 1].

25. De lidstaten zijn dus niet alleen verplicht tot het erkennen van medische titels die aan een aantal minimumvoorwaarden voldoen, maar moeten in bepaalde nauw omschreven omstandigheden ook periodes van beroepservaring als gedeeltelijke compensatie erkennen indien niet is voldaan aan bepaalde eisen, met name wat de lengte van de opleiding betreft, en moeten er zorg voor dragen dat de betrokkenen de nodige talenkennis bezitten. Onderlinge erkenning van de in de Gemeenschap behaalde diploma's is verplicht, maar dit geldt niet voor diploma's van daarbuiten.

De situatie op grond van de richtlijn

26. Hoewel het Tribunal administratief geen expliciete vraag over de richtlijn zelf gesteld, is het nuttig om eerst de relevantie ervan te onderzoeken. Alle lidstaten die opmerkingen hebben ingediend en de Commissie zijn van mening dat een lidstaat op grond van de richtlijn niet verplicht is om een buiten de Gemeenschap afgegeven medisch basisdiploma te erkennen, zelfs indien deze titel door een andere lidstaat als gelijkwaardig is erkend.

27. In dit verband verwijzen de artikelen 2 en 23, lid 1, van de richtlijn naar de in

artikel 3 genoemde diploma's, certificaten en andere titels waarover men moet beschikken om in aanmerking te komen voor erkenning in een andere lidstaat. Daarom valt iemand die niet over een dergelijk medisch basisdiploma beschikt, naar mijn mening niet onder de regels inzake onderlinge erkenning uit de richtlijn. Hoewel het niet aan het Hof is om zich over de feiten in de zaak uit te spreken, lijkt vast te staan dat Hoczman geen in artikel 3 genoemde titel bezit, maar een medische basisopleiding van buiten de Gemeenschap heeft die door één lidstaat, Spanje, is erkend als gelijkwaardig aan een titel die op die lijst voorkomt.

28. Deze visie wordt ondersteund door artikel 23, lid 5, waaruit duidelijk blijkt dat een lidstaat een titel van buiten de Gemeenschap mag erkennen, maar hiertoe niet verplicht is, en dat een dergelijke erkenning geen gevolgen heeft buiten zijn grondgebied. Het is interessant te vermelden dat het doel van de voorgestelde wijziging⁸ is om ervoor te zorgen dat met dergelijke kwalificaties *rekening wordt gehouden*.

29. Zoals verscheidene partijen in hun opmerkingen naar voren hebben gebracht, wordt deze conclusie bevestigd door de

arresten van het Hof in de zaken Haim I⁹ en Tawil-Albertini¹⁰, die beide een coördinatie-richtlijn op het gebied van de tandheelkunde¹¹ betroffen, met vergelijkbare bepalingen als die van de richtlijn.

30. De zaak Haim I betrof een verzoek van een gemeenschapsonderdaan om een ontlasting van een voorbereidende stage om voor het nationale socialezekerheidsstelsel te mogen werken. Het Hof verklaarde dat richtlijn 78/686 een lidstaat niet verbiedt, een onderdaan van een andere lidstaat die een diploma van buiten de Gemeenschap bezit, te verplichten een voorbereidende stage te vervullen, ook al is dat diploma door een andere lidstaat erkend als gelijkwaardig met een in de richtlijn genoemd diploma, en is de betrokkene in die andere lidstaat toegelaten tot de uitoefening van zijn beroep.¹²

31. Ook de zaak Tawil-Albertini betrof een aanvraag om in een lidstaat als tandarts te mogen werken, waarbij de betrokkene een kwalificatie van buiten de Gemeenschap had die in ten minste één lidstaat was erkend. Het Hof verklaarde dat „richtlijn 78/686 de lidstaten niet verplicht, de diploma's, certificaten en andere titels te erkennen, die niet zijn verkregen als afsluiting van een in één van de lidstaten van de Gemeenschap gevolgde tandartsenopleiding”.¹³

9 — Arrest van 9 februari 1994 (C-319/92, Jurispr. blz. I-425).

10 — Aangehaald in voetnoot 2.

11 — Richtlijn 78/686, aangehaald in voetnoot 1.

12 — Punten 18 en 22 van het arrest.

13 — Punt 15 van het arrest.

8 — Aangehaald in punt 23.

32. Een bijkomende bijzonderheid in de onderhavige zaak is, dat de betrokkene kennelijk een in de richtlijn genoemde titel van specialist heeft.

dergelijke titel zelf in een lidstaat is verkregen.

33. De meningen over dit punt verschillen, aangezien de Spaanse regering bestrijdt dat Hocsmans diploma een dergelijke titel is. Haar eerdere standpunt dat dit diploma slechts een academische titel en geen beroepskwalificatie was, heeft zij ter terechtzitting ingetrokken, aangezien dit werd weersproken door een brief van 12 april 1986 van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, waarin het eerder door Hocsmans behaalde universitaire diploma werd erkend voor professionele doeleinden. De Spaanse regering hield echter vol, dat het specialistendiploma was toegekend na een opleiding van slechts twee jaar en daarom buiten de werkingssfeer van de richtlijn viel. Mijns inziens had het diploma echter op grond van artikel 9, lid 2, van de richtlijn en de periode waarin Hocsmans in Spanje heeft gewerkt, onder de richtlijn kunnen vallen indien Hocsmans medische basisdiploma één van de in de artikelen 3 en 23 genoemde diploma's was geweest.

34. In feite is de werkelijke status van de specialistentitel van weinig belang voor de bepaling van de rechtssituatie op grond van de richtlijn in de huidige omstandigheden. Naar mijn mening sluit het feit dat een basisdiploma niet in een lidstaat is behaald, de mogelijkheid uit om te vertrouwen op de voorschriften voor de onderlinge erkenning van titels van specialist, zelfs indien een

35. Artikel 4 verklaart de onder andere in artikel 5 en 24 vervatte voorwaarden van toepassing op de verplichte erkenning van de titel van specialist. Uit artikel 24, leden 1, sub a, en 2, blijkt dat bij het bezit van een titel van specialist van het type waarvan de erkenning verplicht is, wordt verondersteld dat de betrokkene het basisdiploma in een lidstaat heeft verkregen. Uit de richtlijn in haar geheel en uit de considerans¹⁴ blijkt duidelijk dat zij tot doel heeft, te zorgen voor de coördinatie van standaarden op alle niveaus als voorafgaande voorwaarde voor verplichte onderlinge erkenning. Uit de opzet van de richtlijn blijkt, dat erkenning op het niveau van specialistendiploma's veronderstelt dat een voldoende mate van coördinatie is bereikt.

36. Ik ben dan ook van mening dat indien iemand in het bezit is van een medisch basisdiploma van buiten de Gemeenschap en van een titel van specialist die door een lidstaat is toegekend op basis van zijn vrijwillige erkenning van het basisdiploma, andere lidstaten op grond van de richtlijn niet verplicht zijn, die titel of dat diploma te erkennen. Daarom ga ik nu over tot het bespreken van de verdragsbepalingen.

14 — Zie bijvoorbeeld de veertiende overweging van de considerans.

De situatie op grond van artikel 52 van het Verdrag

37. In de eerste plaats stellen de Italiaanse en de Spaanse regering, daarbij ter terechtzitting gesteund door de Franse regering, dat de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 52 van het Verdrag niet op de onderhavige zaak van toepassing is. Zij betogen dat van vrijheid van vestiging voor medische beroepen alleen sprake kan zijn in het kader van artikel 57, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 47, lid 3, EG)¹⁵, en dat dit onderwerp nu uitputtend is geregeld in de richtlijn. De rechtspraak inzake het vroegere artikel 52 betreft daarentegen beroepen als dat van advocaat (Vlassopoulou¹⁶) en vastgoedmakelaar (Aguirre Borrell e.a.¹⁷) in een periode waarin voor deze beroepen nog geen richtlijnen bestonden. Deze rechtspraak is volgens hen voor de uitoefening van de geneeskunde dan ook niet van belang.

38. Mijns inziens moeten deze argumenten worden verworpen.

15 — Zie punt 14.

16 — Arrest van 7 mei 1991 (C-340/89, Jurispr. blz. I-2357). Deze zaak betrof een onderdaan van een lidstaat die in die staat advocaat was en vervolgens verzocht om toelating tot dit beroep in een andere lidstaat.

17 — Arrest van 7 mei 1992 (C-104/91, Jurispr. blz. I-3003). Deze zaak betrof de verplichtingen van een lidstaat die van een onderdaan van een andere lidstaat een verzoek om toelating tot het beroep van makelaar heeft ontvangen.

39. Het Verdrag zelf verbiedt al beperkingen van de vrijheid van vestiging voor gemeenschapsonderdanen. Richtlijnen hebben tot doel, een kader van minimumeisen te scheppen waarbinnen onderlinge erkenning van beroepskwalificaties die binnen de Gemeenschap zijn behaald, niet alleen mogelijk, maar zelfs verplicht is. Artikel 57, lid 3, van het Verdrag heeft dan ook niet in de eerste plaats tot doel om de vrijheid van vestiging voor medische beroepen mogelijk te maken, maar eenvoudigweg om ervoor te zorgen dat systematische onderlinge erkenning niet plaatsvindt zonder de coördinatie van de bepalingen betreffende de uitoefening van deze beroepen. Het komt niet in de plaats van het fundamentele recht op vrije vestiging dat artikel 52 biedt voor alle beroepsgroepen, al dan niet op medisch gebied.

40. In de zaken Vlassopoulou en Aguirre Borrell e.a. heeft het Hof geoordeeld, dat „artikel 52, door de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging op het einde van de overgangperiode te fixeren, een nauwkeurig omschreven resultaatsverplichting oplegt welke nakoming moest worden vergemakkelijkt, maar niet geconditioneerd, door de geleidelijke uitvoering van een programma van maatregelen”.¹⁸

41. Bovendien verliest een fundamenteel recht niet zijn geldigheid door het simpele feit dat voor een bepaalde beroepsgroep een richtlijn is vastgesteld. Zoals de Commissie in haar opmerkingen betoogt, zou het paradoxaal zijn dat een richtlijn de vrijheid

18 — Arresten Vlassopoulou, punt 13, en Aguirre Borrell e.a., punt 8.

van vestiging zou kunnen beperken door de onderdanen van de Gemeenschap een recht te ontnemen dat zonder die richtlijn zeker zou hebben bestaan op grond van het Verdrag. Zoals hierna wordt aangegeven, nam het Hof in de zaak Haim I verzoekers rechten uit hoofde van het Verdrag¹⁹ in aanmerking, hoewel er op het betrokken gebied een richtlijn bestond.

42. Het is juist dat het voorstel van de Commissie tot wijziging van de richtlijn²⁰ uitdrukkelijk een verplichting invoegt om in een lidstaat erkende kwalificaties van buiten de Gemeenschap in aanmerking te nemen. De conclusie van de Italiaanse regering, dat een dergelijk voorschrift nu dus nog niet bestaat, is mijns inziens echter onjuist. Uit de zesde overweging van de considerans blijkt juist, dat de wijziging is bedoeld om de richtlijn aan het arrest Haim I aan te passen — dat wil zeggen aan de reeds op grond van het Verdrag bestaande situatie.

43. Aangezien noch artikel 57, lid 3, van het Verdrag, noch de richtlijn in samenhang met dit artikel, de vrijheid van vestiging op grond van artikel 52 tenietdoet, blijft de desbetreffende rechtspraak van toepassing.

44. In het arrest Vlassopoulou heeft het Hof verklaard, dat:

„16(...) een lidstaat die moet beslissen op een verzoek om toelating tot een beroep dat naar nationaal recht slechts toegankelijk is voor degene die over een diploma of een beroepskwalificatie beschikt, rekening moet houden met de diploma's, certificaten en andere titels die de betrokkene met het oog op de uitoefening van hetzelfde beroep in een andere lidstaat heeft verworven, door de uit die diploma's blijkende bekwaamheden te vergelijken met de in de nationale regeling verlangde kennis en ervaring.

17 Deze onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van het gastland 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 prak-

19 — Punten 23 e.v. van het arrest.

20 — Zie punt 23.

tijkopleiding waarvan het de voltooiing bewijst (...)

doorlopen of praktijkervaring heeft opgedaan, staat het eveneens aan de bevoegde nationale autoriteiten om te beoordelen, of in het land van herkomst dan wel in het gastland opgedane beroepservaring geheel of gedeeltelijk kan worden geacht aan dit vereiste voldoen.”

(...)

19 Wanneer dit vergelijkend onderzoek van de diploma's tot de conclusie leidt, dat de uit het buitenlandse diploma blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met de in de nationale wettelijke regeling gestelde eisen, moet de lidstaat erkennen, dat dit diploma aan de in de nationale regeling gestelde voorwaarden voldoet. Wanneer echter blijkt, dat deze kennis en bekwaamheden slechts gedeeltelijk overeenkomen, mag het gastland van de betrokkene het bewijs verlangen, dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven.

20 Daarbij staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten om te beoordelen, of de in het gastland door studie of praktische ervaring verworven kennis volstaat voor het bewijs dat de ontbrekende kennis is verworven.

45. Deze uitkomst is bevestigd in de zaken Aguirre Borrell e.a.²¹, Haim I²² en Arانيتis.²³ Met name in het arrest Haim I was het Hof van oordeel dat de beroepservaring van Haim in aanmerking moest worden genomen, met inbegrip van de ervaring die hij als ziekenfondstandarts in een andere lidstaat had opgedaan. Het verklaarde „dat artikel 52 EEG-Verdrag de bevoegde autoriteiten van een lidstaat niet toestaat een onderdaan van een andere lidstaat die geen van de in artikel 3 van richtlijn 78/686 genoemde diploma's bezit, maar zowel in de eerste als in de tweede lidstaat tot de beroepsuitoefening is toegelaten en zijn beroep heeft uitgeoefend, de toelating als ziekenfondstandarts te weigeren op grond dat hij niet de door de wettelijke regeling van eerstgenoemde lidstaat vereiste voorbereidende stage heeft vervuld, zonder dat wordt nagegaan of, en zo ja in hoeverre, de beroepservaring waarover de betrokkene reeds beschikt beantwoordt aan de vereisten van deze wettelijke regeling”.

21 Wanneer in het gastland het vereiste geldt, dat de betrokkene een stage heeft

21 — Aangehaald in voetnoot 17, punten 11 en 14.

22 — Aangehaald in voetnoot 9, punten 27-29.

23 — Arrest van 1 februari 1996 (C-164/94, Jurispr. blz. I-135, punten 31 en 32).

46. De verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging zijn van toepassing op een persoon in de situatie van Hocsmans omdat hij op het relevante tijdstip onderdaan van een lidstaat was die zijn beroep, waarvoor hij de nodige kwalificaties had, in een andere lidstaat wilde uitoefenen. Op grond van die bepalingen mag de vrijheid van vestiging van zo iemand niet worden beperkt.

47. Dat Hocsmans sindsdien de Franse nationaliteit heeft verkregen, hetzij naast, hetzij in plaats van de Spaanse nationaliteit, is hier niet van belang. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat lidstaten de voordelen van het gemeenschapsrecht niet mogen ontzeggen aan hun onderdanen die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend en vervolgens naar hun land van oorsprong zijn teruggekeerd.²⁴ Dit beginsel geldt uiteraard des te meer voor een gemeenschapsonderdaan die tijdens zijn verblijf in de ontvangende lidstaat diens nationaliteit heeft verkregen.

48. Bovendien staat vast dat de verdragsbepalingen niet alleen zijn bestemd om discriminatie op grond van nationaliteit tegen te gaan, maar ook voor het opheffen van de belemmeringen van het vrije verkeer

als gevolg van de verschillen tussen de nationale voorschriften op het gebied van titels.²⁵

49. De lidstaat waar om toestemming voor de uitoefening van een beroep wordt gevraagd, moet dan ook rekening houden met alle factoren op basis waarvan de betrokkene zijn beroep in de Gemeenschap kon uitoefenen. In de onderhavige zaak omvatten deze factoren Hocsmans (door Spanje erkende) medische basisdiploma, zijn titel van specialist en zijn lange praktijkervaring. Bovendien behoort hiertoe (en hier is er een overeenkomst met de zaken Haim I en Fernández de Bobadilla²⁶) de ervaring in de lidstaat waar om toelating wordt verzocht, namelijk Hocsmans werkzaamheden als uroloog in Franse ziekenhuizen, kennelijk ononderbroken van 1990 tot 1997.

50. Voorts volgt uit de rechtspraak dat de nationale autoriteiten bij een vergelijking tussen de kennis en de bekwaamheden van een gemeenschapsonderdaan en de vereisten in de nationale voorschriften, moeten handelen volgens een procedure die voldoet aan de eisen van het gemeenschapsrecht op het gebied van doeltreffende bescherming van de fundamentele vrijheden die het Verdrag de gemeenschapsonderdanen verleent. De betrokkene moet kennis kunnen nemen van de redenen die ten grondslag liggen aan een beslissing van die autoriteiten in verband met die vergelijking en deze beslissing moet in geding kunnen worden gebracht in een gerechtelijke pro-

24 — Zie bijvoorbeeld arresten van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punten 15 en 17), en, meest recentelijk, 8 juli 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Jurispr. blz. I-4773, punt 30).

25 — Zie bijvoorbeeld arrest Haim I, punt 26.

26 — Aangehaald in voetnoten 9 en 24.

cedure waarin haar wettigheid aan het gemeenschapsrecht kan worden getoetst.²⁷

51. In de onderhavige zaak betekent dit, dat indien Hocsmans toestemming wordt geweigerd om in Frankrijk als uroloog de geneeskunde te beoefenen, op duidelijke en voor beroep vatbare wijze moet worden aangegeven waarom hij niet aan de vereisten voldoet. Blijkens het voor de nationale rechter aangevochten besluit is dit niet gebeurd, althans niet wat de beoordeling van zijn titels en ervaring betreft.

52. Mochten de Franse autoriteiten na onderzoek echter van mening zijn dat Hocsmans kwalificaties niet geheel voldoen aan de vereisten om in Frankrijk als uroloog te mogen werken, dan moeten zij hem, zoals in punt 19 van het arrest van het Hof in de zaak Vlassopoulou wordt verklaard, in de gelegenheid stellen om aan te tonen dat hij de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven.

53. In omstandigheden zoals de onderhavige, waarin een particulier over verifieerbare kwalificaties en ervaring beschikt — met name kwalificaties en ervaring ver-

worven in een lidstaat en vooral in de ontvangende lidstaat — staat vast dat het onderzoek beperkt moet blijven tot een beoordeling van de kennis en vaardigheden waarvoor voldoende bewijs bestaat. Het mag geen voorwendsel worden om de betrokkene te onderwerpen aan een volledig examen in alle vereiste onderdelen van de basale en specialistische medische kennis, wat in de praktijk zou neerkomen op een schending van de beginselen van vrij verkeer zoals vervat in het Verdrag en uitgewerkt in de rechtspraak van het Hof.

De taalkwestie

54. Aansluitend op deze laatste overweging bespreek ik tot slot een bijkomende kwestie van deze zaak, die niet is opgeworpen door de nationale rechter maar door Hocsmans, die stelt dat het voor hem erg moeilijk zou zijn, een algemeen medisch examen af te leggen in het Frans. Dit betreft echter een aspect dat verband houdt met de kwestie van eventuele discriminatie²⁸ of een ontoelaatbare beperking van de vrijheid van vestiging.

27 — Arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 17); Vlassopoulou (aangehaald in voetnoot 16, punten 19 en 22), en Aguirre Borrell e.a. (aangehaald in voetnoot 17, punten 14 en 15).

28 — In het arrest van 28 november 1989, Groener (C-379/87, Jurispr. blz. 3967, punt 19), waarbij de omstandigheden tamelijk verschillen van die in de onderhavige zaak, heeft het Hof verklaard, dat eisen ten aanzien van de talenkennis „in geen geval onevenredig [mogen] zijn aan het nagestreefde doel, en de wijze waarop zij worden toegepast, (...) niet [mag] leiden tot discriminatie van de onderdanen van andere lidstaten”.

55. De richtlijn vereist het bezit of het verwerven van „de talenkennis (...) die noodzakelijk is voor de uitoefening van hun beroepswerkzaamheden in het ontvangende land”. Een soortgelijk vereiste in richtlijn 78/686 is aan de orde in de zaak Haim II²⁹, een vervolg op Haim I, waarin Haim van de Duitse Staat vergoeding eist voor de beperkingen die zijn carrière heeft ondervonden door de weigering van toestemming om voor het nationale socialezekerheidsstelsel te werken. Het Hof heeft in die zaak nog geen arrest gewezen, maar advocaat-generaal Mischo heeft deze kwestie uitvoerig onderzocht in zijn conclusie³⁰, waarmee ik in grote lijnen instem.

56. Ik ben het er vooral geheel mee eens dat iedere beoordeling van de talenkennis van de betrokkene aan het evenredigheidsbeginsel moet voldoen.³¹ Advocaat-generaal Mischo legt de nadruk op twee aspecten die daarbij in aanmerking kunnen worden genomen: het vermogen om met patiënten te communiceren en het vermogen om het administratieve werk te verrichten dat het socialezekerheidsstelsel met zich meebrengt. Het laatstgenoemde aspect is weliswaar van specifiek belang voor de zaak Haim II, maar naar mijn mening kan geen enkele arts in de Gemeenschap hier tegenwoordig aan ontkomen, en kan dit met

recht dienen als criterium voor de vraag of iemand kan worden toegelaten om als zodanig in een lidstaat te werken. Ik voeg hier het vermogen om nauwkeurig en doeltreffend met collega's te communiceren als een soortgelijk criterium aan toe.

57. Niettemin zij opgemerkt, dat tests of examens die noodzakelijk mochten blijken, discriminerend of onevenredig kunnen zijn indien deze een taalvaardigheid (zoals het schrijven van een opstel) vereisen die normaal gesproken niet tot de werkzaamheden van een arts behoort. Het Hof heeft geen informatie over de taalvaardigheid die de Franse autoriteiten van Hocsmans kunnen eisen, maar artikel L. 356, lid 2, van de Franse Code de la santé publique vermeldt dat in bepaalde omstandigheden van betrokkenen een „composition française” kan worden verlangd. Mochten er tests of examens worden opgelegd aan iemand in Hocsmans positie, dan is het aan de nationale autoriteiten en rechters — die het Hof zo nodig een prejudiciële vraag kunnen stellen — om te beoordelen of de onderzochte criteria evenredig en gepast zijn. Indien iemand in feite al een aantal jaren in de ontvangende lidstaat heeft gewerkt, zonder dat is gebleken dat zijn talenkennis onvoldoende zou zijn, kan een taalttest die als zodanig tot uitsluiting kan leiden, in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

29 — Zaak C-424/97.

30 — Conclusie van 19 mei 1999. Zie in het bijzonder punten 81-121.

31 — Punt 98 van de conclusie.

Conclusie

58. Derhalve ben ik van mening dat de door het Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne gestelde vraag als volgt moet worden beantwoord:

„Wanneer een gemeenschapsonderdaan die in het bezit is van titels die hem het recht geven de geneeskunde uit te oefenen in een lidstaat, zijn woonplaats verlegt naar een andere lidstaat en verzoekt om aldaar de geneeskunde te mogen uitoefenen, maar de erkenning van de betrokken titels door de autoriteiten van deze tweede lidstaat niet verplicht is ingevolge de toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht, moeten deze autoriteiten ingevolge artikel 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG) alle relevante titels en beroepservaring van deze persoon in aanmerking nemen bij hun onderzoek van de vraag, of die toelating moet worden verleend.

Indien deze titels en beroepservaring niet volledig overeenstemmen met de nationale eisen, dienen de autoriteiten van de tweede lidstaat de betrokkene de mogelijkheid te bieden, te bewijzen dat hij de ontbrekende kennis en titels bezit, doch zij mogen geen controles opleggen die daaraan niet evenredig zijn.

Indien op basis van deze beoordeling toelating wordt geweigerd, moet de weigering gemotiveerd zijn in een vorm, waaruit duidelijk de overwegingen blijken waarop zij is gebaseerd, en moet zij in geding kunnen worden gebracht in een gerechtelijke procedure waarin haar wettigheid aan het gemeenschapsrecht kan worden getoetst.”