

Zaak C-634/20**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:**

25 november 2020

Verwijzende rechter:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 november 2020

Verzoekster tot cassatie:

A

Betrokken partij:

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Valvira)

Voorwerp en rechtsgrondslag van het hoofdgeding

Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 267 VWEU – Erkenning van beroepskwalificaties en examens – Beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg – Arts – Richtlijn 2005/36/EG – Artikelen 45 en 49 VWEU

Voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) moet in het bij hem aanhangige geding uitspraak doen over de vraag of de nationale instantie (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus; vergunningverlenende en toezichthoudende instantie op sociaal en gezondheidsgebied; hierna: „Valvira”) de duur van de toelating tot de uitoefening van het beroep van arts in Finland door A, die in het Verenigd Koninkrijk een eerste graad in geneeskunde had behaald, kon beperken tot drie jaar en dienaangaande kon bepalen dat A het beroep van arts als erkend beroepsbeoefenaar enkel mocht uitoefenen onder leiding en toezicht van een erkende arts die zijn beroep zelfstandig mag uitoefenen en uitsluitend op

voorwaarde dat zij in deze periode in Finland een driejarige specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde met succes voltooide.

Prejudiciële vragen

1. Dient artikel 45 VWEU of artikel 49 VWEU met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel aldus te worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de bevoegde instantie van een ontvangende lidstaat op basis van de nationale wettelijke bepalingen het aan een persoon toegekende recht op uitoefening van het beroep van arts beperkt tot drie jaar en in die mate inperkt dat zij alleen onder leiding en toezicht van een erkende arts werkzaam mag zijn en in dezelfde periode een driejarige specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde met succes moet voltooien om in de ontvangende lidstaat de toelating tot de zelfstandige uitoefening van het beroep van arts te verkrijgen, wanneer in aanmerking wordt genomen dat:
 - a) de persoon weliswaar een eerste graad in geneeskunde in de lidstaat van oorsprong heeft behaald, maar bij haar aanvraag voor erkenning van de beroepskwalificatie in de ontvangende lidstaat geen certificaat inzake een beroepsstage van een jaar kon overleggen, dat in de lidstaat van oorsprong tevens wordt vereist voor de beroepskwalificatie;
 - b) de persoon in de ontvangende lidstaat, gelet op artikel 55 bis van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties, als eerste alternatief – dat zij heeft afgewezen – de mogelijkheid is geboden om in de ontvangende lidstaat gedurende een periode van drie jaar een beroepsstage te volbrengen die voldoet aan de richtsnoeren van de lidstaat van oorsprong en daarvoor eerst een erkenning moet aanvragen bij de bevoegde instantie van de lidstaat van oorsprong om daarna in de ontvangende lidstaat opnieuw een aanvraag te kunnen indienen om via het in de richtlijn genoemde systeem van automatische erkenning het recht op uitoefening van het beroep van arts te verkrijgen;
 - c) de nationale regelingen van de ontvangende lidstaat tot doel hebben de patiëntveiligheid en de kwaliteit van de prestaties van de gezondheidszorg te bevorderen door te waarborgen dat de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg beschikken over de voor hun beroepswerkzaamheid vereiste opleiding, andere toereikende beroepskwalificaties en de andere voor de beroepswerkzaamheid benodigde vaardigheden?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Artikelen 45 en 49 VWEU

Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (hierna: „richtlijn erkenning beroepskwalificaties”), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/55/EU van het

Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013, overwegingen 6 en 12 alsmede de artikelen 10, 21, 23 en 55 bis

Aangehaalde rechtspraak van het Hof

Arrest van 30 april 2014, Orde van Architecten/Belgische Staat, C-365/13, EU:C:2014:280, punten 21 en 27.

Aangevoerde nationale bepalingen

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994); wet nr. 559/1994 betreffende beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg; hierna: „wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg”)

In deze wet zijn de uit de richtlijn erkenning beroepskwalificaties voortvloeiende voorschriften inzake beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg opgenomen.

Volgens § 1, punt 1, van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg beoogt de wet de patiëntveiligheid en de kwaliteit van de prestaties van de gezondheidszorg te bevorderen door te waarborgen dat de beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg in de zin van deze wet beschikken over de voor hun beroepswerkzaamheid vereiste opleiding, andere toereikende beroepskwalificaties en de andere voor de beroepswerkzaamheid benodigde vaardigheden.

Overeenkomstig § 6, eerste alinea, van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg verleent Valvira aan een onderdaan van een land dat deel uitmaakt van de Europese Unie (*EU-land*) of van een land dat deel uitmaakt van de Europese Economische Ruimte (*EER-land*), aan wie op grond van een in een ander EU- of EER-land dan Finland met succes voltooide opleiding in het betreffende land een in de erkenningsvoorschriften van de Unie genoemde opleidingstitel is afgegeven die in het betrokken land wordt vereist om het beroep van arts of tandarts te mogen uitoefenen, op aanvraag de toelating tot de uitoefening van het beroep van arts of tandarts als erkend beroepsbeoefenaar in Finland.

Volgens het op het tijdstip van de vaststelling van het besluit geldende § 6a¹ (zoals gewijzigd bij wet nr. 1659/2015)², eerste alinea, van de wet beroepsbeoefenaren in

¹ § 6a van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg is gewijzigd bij wet nr. 347/2017, die op 19 juni 2017 van kracht is geworden. Volgens § 6a, eerste alinea, van de thans geldende wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg geeft Valvira een persoon die een eerste graad in medische studies heeft behaald – waarbij als voorwaarde voor de uitoefening van het beroep van arts geldt dat hij een postdoctorale beroepsstage heeft volbracht – op aanvraag de toelating om het beroep van arts in Finland als erkend beroepsbeoefenaar uit te oefenen onder leiding en toezicht van een bij schriftelijk besluit benoemde erkende beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg die het betrokken beroep zelfstandig mag uitoefenen in een instelling voor gezondheidszorg in de zin van § 2, punt 4, van de laki potilaan asemasta ja oikeuksista [wet (nr. 785/1992) inzake de positie en de rechten van patiënten]. Het recht op uitoefening van het

de gezondheidszorg verleent Valvira, onder de door haar opgelegde voorwaarden, aan een persoon die zijn studies geneeskunde vóór 1 januari 2012 in een EU- of EER-land heeft aangevat – waarbij als voorwaarde voor de uitoefening van het beroep van arts geldt dat hij een postdoctorale beroepsstage met succes heeft voltooid en in het betrokken land een eerste graad in geneeskunde heeft behaald –, op aanvraag de toelating om in Finland het beroep van arts als erkend beroepsbeoefenaar uit te oefenen onder leiding en toezicht van een erkende arts die het beroep in kwestie zelfstandig mag uitoefenen in een instelling voor gezondheidszorg in de zin van § 2, punt 4, van de laki potilaan asemasta ja oikeuksista [wet (nr. 785/1992) inzake de positie en de rechten van patiënten]. Het recht op uitoefening van het beroep wordt beperkt tot drie jaar. Indien de aanvrager in de periode als bedoeld in de eerste alinea geneeskundige werkzaamheden heeft verricht die voldoen aan de door Valvira opgelegde voorwaarden, geeft Valvira de aanvrager overeenkomstig de tweede alinea van dit artikel op aanvraag de toelating om het beroep van arts in Finland zelfstandig uit te oefenen. Valvira kan de in de eerste alinea gestelde termijn van drie jaar op goede gronden verlengen.

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 A had in 2008 studies geneeskunde aangevat aan de universiteit van Edinburgh. Op 6 juli 2013 behaalde zij de „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*” (bachelor geneeskunde en bachelor chirurgie), de eerste graad in geneeskunde. Het door A afgelegde examen komt overeen met de in punt 5.1.1. van bijlage V bij de richtlijn erkenning beroepskwalificaties genoemde opleidingstitel met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk (*Primary qualification*).
- 2 A had op grond van het door haar afgelegde examen het beperkte recht om het beroep van arts in het Verenigd Koninkrijk uit te oefenen. A was ingeschreven in het register van de General Medical Council van het Verenigd Koninkrijk onder de titel „*provisionally registered doctor with a licence to practise*” (voorlopig geregistreerde arts met een vergunning om het beroep uit te oefenen). A mocht werkzaam zijn in een postdoctoraal programma („The UK Foundation Programme”). Volgens de Korkein hallinto-oikeus kan een arts die een eerste graad heeft behaald, gedurende deze periode geen andere functies uitoefenen dan die welke onder het programma in kwestie vallen.
- 3 Nadat A haar examen in het Verenigd Koninkrijk had afgelegd, is zij teruggekeerd naar Finland en heeft zij Valvira op grond van dat examen verzocht om toelating

beroep wordt beperkt tot drie jaar. Valvira kan de termijn van drie jaar op goede gronden verlengen. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Volgens de Korkein hallinto-oikeus is de voordien geldende bepaling niet ingrijpend gewijzigd ingevolge de voornoemde wetwijziging.

² Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

om als erkend beroepsbeoefenaar het beroep van arts in Finland te mogen uitoefenen.

- 4 De aanvraag van A om het beroep van arts te mogen uitoefenen was echter niet vergezeld van het in punt 5.1.1. van bijlage V bij de richtlijn erkenning beroepskwalificaties genoemde certificaat (*Certificate of experience*) met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk, dat moet worden gevoegd bij de opleidingstitel en dat in het Verenigd Koninkrijk vereist is om het recht op onbeperkte uitoefening van het beroep te verkrijgen (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Omdat A niet beschikte over het voornoemde certificaat, stelde Valvira haar voor om de aanvraag voor erkenning als arts te herformuleren als een aanvraag voor een tijdelijke erkenning, waarmee A akkoord ging. Volgens Valvira moest A, om de toelating tot de zelfstandige uitoefening van het beroep van arts in Finland te verkrijgen, binnen drie jaar ofwel a) in Finland een beroepsstage volbrengen die strookt met de richtsnoeren van het Verenigd Koninkrijk en daarvoor overeenkomstig artikel 55 bis van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties eerst een erkenning aanvragen bij de bevoegde instantie van het Verenigd Koninkrijk om vervolgens via het in de richtlijn genoemde systeem van automatische erkenning een aanvraag te kunnen indienen om het beroep van arts in Finland te mogen uitoefenen, ofwel b) in Finland een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde met succes voltooien. A koos voor optie b), die niet leidt tot de in de richtlijn erkenning beroepskwalificaties bedoelde automatische erkenning van de beroepskwalificatie in andere EU- of EER-lidstaten.

Valvira

- 6 Bij besluit van 3 november 2016 heeft Valvira A de toelating gegeven om van 2 november 2016 tot en met 2 november 2019 het beroep van arts als erkend beroepsbeoefenaar in Finland uit te oefenen onder leiding en toezicht van een erkende arts die zelfstandig het beroep mag uitoefenen. A mocht het beroep van arts gedurende deze periode alleen uitoefenen indien zij in Finland een driejarige specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde met succes voltooide.
- 7 Bij besluit van 4 mei 2017 heeft Valvira het door A gemaakte bezwaar afgewezen. Volgens de motivering van het besluit was het recht op uitoefening van het beroep van arts overeenkomstig § 6a (zoals gewijzigd bij wet nr. 1659/2015) van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg aan A toegekend in een situatie waarin het in punt 5.1.1. van bijlage V bij de richtlijn erkenning beroepskwalificaties bedoelde certificaat (*Certificate of experience*) ontbrak, dat door het Verenigd Koninkrijk is omschreven als een bestanddeel van de op Unieniveau geharmoniseerde basisopleiding tot arts.

Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland)

- 8 A heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter Helsinki, Finland) en verzocht om nietigverklaring daarvan en terugverwijzing van de zaak naar Valvira voor een nieuw besluit.
- 9 Bij beslissing van 5 december 2017 heeft de *Helsingin hallinto-oikeus* het beroep van A verworpen. Volgens de motivering van de beslissing was een automatische erkenning uit hoofde van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties niet mogelijk, omdat A het in punt 5.1.1. van bijlage V bij deze richtlijn genoemde certificaat met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk niet had overgelegd. Volgens de Helsingin hallinto-oikeus komt de algemene erkenningsprocedure ook niet in aanmerking, aangezien A de basisopleiding tot arts niet had voltooid vóór de in punt 5.1.1. van bijlage V vastgestelde referentiedatum (20 december 1976). Volgens de Helsingin hallinto-oikeus kan in een andere EU-lidstaat aan A geen beter recht dan in haar lidstaat van oorsprong worden toegekend.
- 10 Volgens de motivering van de beslissing van de Helsingin hallinto-oikeus moest in de zaak van A § 6a (zoals gewijzigd bij wet nr. 1659/2015) van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg worden toegepast, op grond waarvan een persoon die in een ander EU- of EER-land een eerste graad in een medische opleiding heeft behaald, de mogelijkheid heeft om in Finland een postdoctorale beroepsstage te volbrengen en het recht op uitoefening van het beroep voor Finland te verkrijgen. Volgens de Helsingin hallinto-oikeus kon Valvira het in § 6a (zoals gewijzigd bij wet nr. 1659/2015) van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg bedoelde beperkte recht aan A toekennen om van 2 november 2016 tot en met 2 november 2019 het beroep van arts uit te oefenen onder leiding en toezicht van een andere erkende beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg, die zelfstandig dat beroep mag uitoefenen.

Korkein hallinto-oikeus

- 11 A heeft voor de Korkein hallinto-oikeus gevorderd dat haar aanvraag om erkenning van de in een andere lidstaat van de Unie behaalde eerste graad in geneeskunde wordt behandeld met toepassing van de bepalingen van het algemeen stelsel van erkenning in de richtlijn erkenning beroepskwalificaties, voor zover de voorwaarden voor een automatische erkenning niet vervuld waren.
- 12 Volgens A is de haar opgelegde termijn van drie jaar gedurende dewelke zij het beroep van arts mocht uitoefenen, in strijd met de vrijheid van vestiging van artikel 49 VWEU. De door Valvira vastgestelde termijn van drie jaar is discriminerend, omdat deze negen keer langer is dan de in de Finse eerste graad, te weten het licentiaat in de geneeskunde, vervatte verplichte stage van vier maanden als assistent-arts. Valvira heeft de volgens het algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties vereiste individuele vergelijking tussen de in het Verenigd Koninkrijk behaalde eerste graad in geneeskunde en het Finse examen voor licentiaat in de geneeskunde niet gemaakt. Het is in strijd met het

Unierecht om de toekenning van het recht op de zelfstandige uitoefening van het beroep afhankelijk te stellen van een periode van drie jaar onder supervisie, zonder te bewijzen dat er sprake is van wezenlijke niet-gecompenseerde verschillen met de nationale norm. De periode van drie jaar onder supervisie kan ook niet worden gerechtvaardigd op grond dat de patiëntveiligheid moet worden gewaarborgd. In § 6a van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg is geen rekening gehouden met de beginselen die voortvloeien uit het arrest van het Hof in de zaak Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 13 Valvira heeft A later, op 1 november 2019, de toelating gegeven om het beroep van arts in Finland als erkend beroepsbeoefenaar zelfstandig uit te oefenen. Aangezien A haar cassatieberoep bij de Korkein hallinto-oikeus niet heeft ingetrokken en deze rechter van oordeel is dat een vraag over de uitlegging van het Unierecht dient te worden beantwoord om de zaak te beslechten, verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over deze vraag.
- 14 Volgens de Korkein hallinto-oikeus is het duidelijk dat A de toelating tot de zelfstandige uitoefening van het beroep van arts in Finland niet kon worden verleend op grond van het beginsel van automatische erkenning in de zin van artikel 21 van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties, aangezien A niet beschikte over het met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk in punt 5.1.1. van bijlage V bij deze richtlijn genoemde certificaat omtrent de na de basisopleiding volbrachte beroepsstage (*Certificate of experience*), waarvan de opleidingstitel vergezeld moet gaan.
- 15 Volgens de Korkein hallinto-oikeus is het ook duidelijk dat A de toelating tot de zelfstandige uitoefening van het beroep van arts in Finland niet kon worden verleend op grond van het in hoofdstuk I van titel III van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties vastgestelde algemeen stelsel van erkenning van opleidingstitels, omdat zij niet voldeed aan de in artikel 10, onder b), genoemde voorwaarden voor de toepassing van het algemeen stelsel van erkenning.
- 16 De Korkein hallinto-oikeus is van mening dat, aangezien A niet heeft voldaan aan de op het beroep van arts toe te passen voorwaarden van het systeem van automatische erkenning noch aan de voorwaarden voor erkenning van de beroepskwalificatie overeenkomstig het algemeen stelsel van erkenning, Valvira op grond van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties geen vergelijking hoefde te maken om te bepalen in welke mate de door A in het Verenigd Koninkrijk behaalde eerste graad in geneeskunde inhoudelijk overeenkwam met de in Finland behaalde eerste graad in geneeskunde (examen voor licentiaat in de geneeskunde). Evenmin kan de ontvangende lidstaat voor een automatische erkenning andere voorwaarden vaststellen dan die welke zijn vastgelegd in de richtlijn en in de bijlagen daarbij (arrest Orde van Architecten, C-365/13, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 17 Volgens de Korkein hallinto-oikeus bevat de richtlijn erkenning beroepskwalificaties of de hierop betrekking hebbende rechtspraak van het Hof geen uitdrukkelijke juridisch bindende regels voor een situatie als aan de orde in de onderhavige zaak, waarin een persoon in de ontvangende lidstaat een aanvraag heeft ingediend om de beroepskwalificatie van arts te erkennen op basis van een in de lidstaat van oorsprong behaalde eerste graad in geneeskunde, zonder dat zij een certificaat omtrent een beroepsstage kon overleggen dat door de lidstaat van oorsprong tevens wordt vereist voor de beroepskwalificatie.
- 18 De Finse wetgever trachtte de problemen te oplossen die een situatie als aan de orde in de onderhavige zaak veroorzaakt. Volgens § 6a, eerste alinea, van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg geeft Valvira een persoon die in een EU- of EER-land een eerste graad in geneeskunde heeft behaald, waarbij als voorwaarde voor de uitoefening van het beroep van arts geldt dat hij een postdoctorale beroepsstage heeft volbracht, op aanvraag de toelating om het beroep van arts in Finland als erkend beroepsbeoefenaar uit te oefenen onder leiding en toezicht van een bij schriftelijk besluit benoemde erkende beroepsbeoefenaar die zelfstandig het betrokken beroep mag uitoefenen. Het beperkte recht op uitoefening van het beroep wordt beperkt tot drie jaar.
- 19 Valvira heeft A op grond van § 6a van de wet beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg twee alternatieven aangeboden om de toelating tot de zelfstandige uitoefening van het beroep van arts in Finland te verkrijgen. A moet binnen drie jaar ofwel a) een beroepsstage volbrengen die voldoet aan de richtsnoeren van het Verenigd Koninkrijk en moet daarvoor overeenkomstig artikel 55 bis van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties eerst een erkenning aanvragen bij de bevoegde instantie van het Verenigd Koninkrijk om vervolgens een aanvraag te kunnen indienen teneinde op basis van het in de richtlijn genoemde systeem van automatische erkenning het recht op uitoefening van het beroep van arts voor Finland te verkrijgen, ofwel b) in Finland een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde met succes voltooien. Hoewel alternatief a) als eerste naar voren werd geschoven, koos A toch voor alternatief b), dat niet leidt tot de in de richtlijn erkenning beroepskwalificaties genoemde automatische erkenning van de beroepskwalificatie in andere EU- of EER-lidstaten.
- 20 De Korkein hallinto-oikeus meent dat, aangezien de richtlijn erkenning beroepskwalificaties of de daarop betrekking hebbende rechtspraak van het Hof geen uitdrukkelijke juridisch bindende regels bevat voor een situatie als aan de orde in de onderhavige zaak, waarin de bevoegde instantie de zaak uiteindelijk op basis van de nationale wettelijke bepalingen heeft afgedaan, het besluit van de bevoegde instantie en de daaraan ten grondslag liggende nationale wettelijke bepalingen nog moeten worden getoetst aan de artikelen 45 en 49 VWEU.
- 21 Om die redenen acht de Korkein hallinto-oikeus de indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing absoluut noodzakelijk om het geding te beslechten.